



Gouvernements urbains en régime autoritaire. Le cas de la gestion des déchets ménagers en Égypte.

Lise Debout

► To cite this version:

Lise Debout. Gouvernements urbains en régime autoritaire. Le cas de la gestion des déchets ménagers en Égypte.. Architecture, aménagement de l'espace. Université Lumière - Lyon II, 2012. Français. NNT: . tel-00801650v2

HAL Id: tel-00801650

<https://theses.hal.science/tel-00801650v2>

Submitted on 5 Sep 2013 (v2), last revised 14 Jul 2015 (v3)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Lumière - Lyon II

École doctorale des Sciences Sociales

Faculté de géographie, Histoire, Histoire de l'Art et du Tourisme

Laboratoire EVS-UMR 5600



Gouvernements urbains en régime autoritaire

*Le cas de la gestion des déchets
ménagers en Égypte*

Thèse présentée par
Lise Debout

Pour l'obtention du grade de Docteur en géographie, aménagement et
urbanisme

Sous la direction de Franck Scherrer et Éric Verdeil
Présentée et soutenue publiquement le 22 novembre 2012

Membres du Jury :

- **BEN NEFISSA Sarah**, Chargée de recherche, Institut de recherche pour le développement (IRD).
- **CATUSSE Myriam**, Chargée de recherche, IREMAM
- **JAGLIN Sylvie**, Professeur, Université Paris-Est Marne la Vallée, LATTs
- **LAVERGNE Marc**, Directeur de recherche, GREMMO.
- **SCHERRER Franck**, Professeur, Université de Montréal
- **VERDEIL Eric**, Chargé de recherche, UMR-5600

Sommaire

REMERCIEMENTS	7
Introduction : Contexte de l'étude et méthode	11
CHAPITRE 1	37
ÉTUDIER LES GOUVERNEMENTS URBAINS EN RÉGIME AUTORITAIRE VIA LE SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS	37
Section 1/ À la recherche des gouvernements locaux en régime autoritaire	37
Section 2/ Les services publics en réseau et pouvoirs locaux	50
Section 3/ Les déchets, un révélateur particulier	57
<i>Conclusion chapitre 1 : Problématique et présentation des hypothèses</i>	75
CHAPITRE 2	79
GOUVERNEMENTS URBAINS EN ÉGYPTÉ	79
Section 1/ Des « gouvernements locaux » aux « administrations locales »	80
Section 2/ Privatisations : vers un moins d'État ?	93
Section 3/ La société civile : l'encouragement coercitif	103
<i>Conclusion chapitre 2 : Vers une définition du gouvernement urbain en Égypte ?</i>	116
CHAPITRE 3	121
LA GESTION DES DÉCHETS : D'UN SERVICE LOCAL À UNE POLITIQUE NATIONALE	121
Section 1/ De l'origine à 1983 : autorités locales et communautés	122
Section 2/ 1983 - 1999 : Centralisation, formalisation et privatisation	140
Section 3/ La réforme nationale de la gestion des déchets : entreprises étrangères et autorités nationales	151
<i>Conclusion chapitre 3 : Un service public local sous contrôle national</i>	169

CHAPITRE 4.....	177
LA GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS AU DÉFI DES TERRITOIRES ÉGYPTIENS	177
Section 1/ La gestion intégrée des déchets en 2011 : centralisation et uniformité	180
Section 2/ Le déchet accélérateur des inégalités territoriales dans les villes égyptiennes	187
Section 3/ Mobilisations pour une ressource	207
<i>Conclusion chapitre 4 : Le service public de gestion intégrée des déchets comme gestion coordonnée forcée</i>	<i>225</i>
CHAPITRE 5.....	227
LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC EN RÉGIME AUTORITAIRE ÉBRANLEMENT DU RÔLE DES AUTORITÉS LOCALES	227
Section 1/ Le contrat un outil de partenariat pour un service public ?	229
Section 2/ Service public : pouvoirs et faiblesses des autorités locales. Le poids des responsabilités	240
Section 3/ Les recours d'une population non représentée	261
<i>Conclusion chapitre 5 : La délégation de service public par partenariat public- privé, un affaiblissement des autorités locales ?</i>	<i>288</i>
CHAPITRE 6.....	293
LES CONDITIONS DE CONSTRUCTION DU GOUVERNEMENT URBAIN EN ÉGYPTÉ.....	293
Section 1/ De l'autre côté du contrat : les acteurs privés de la gestion des déchets ménagers	295
Section 2/ L'hégémonie contraire à une gestion partagée	315
Section 3/ Ama Arab ou l'invention d'un service public universel pour la transformation des gouvernements urbains.....	353
<i>Conclusion chapitre 6 : La création locale de gouvernements urbains</i>	<i>388</i>
Conclusion générale	395
Des déchets au gouvernement urbain : « Gouverner local » en régime autoritaire	395

Références bibliographiques	400
Sources écrites diverses	413
Table des illustrations	416
Listes des sigles utilisés	420
Table des matières	422
Annexes	432

REMERCIEMENTS

Et voici la page des remerciements ! L'ultime moment d'extraction de la parenthèse pour lequel on se dit qu'une page ne sera pas suffisante.

Je tiens à remercier mes directeurs de thèse pour la confiance qu'ils m'ont accordée quand, sortant de nulle part, je débarquais à Lyon mon mémoire de master 2 sous le bras. Merci de leurs patience, conseils et accompagnement pendant ce travail. Je remercie également le Cedej pour son accueil lors de mes différents séjours entre 2005 et 2011. Je remercie tout particulièrement Marc Lavergne, son directeur qui m'a soutenue et offert un lieu de travail confortable pour mes années de thèse. Je remercie aussi l'équipe sur place : Pierre-Arnaud Barthel et Safaa Monqid. Merci aussi à ceux qui, là bas, ont partagé des moments de travail fructueux mais aussi d'amitié : Jamie Furniss, Pierre Desvaux, Julia Varga. Merci à tous les Égyptiens que j'ai épuisés par mes questions, usés de mes regards scrutateurs et de mes incompréhensions.

Merci aussi à Myriam Catusse et Géraldine Chatelard qui, de la Jordanie en passant par le Liban et jusque la Tunisie, m'ont offert, par l'intermédiaire de l'ANR *Tanmia*, un cadre de travail toujours très stimulant dans des rencontres pleines de bonne humeur. Mes remerciements vont également à l'IFPO de Amman et à son équipe pour son accueil chaleureux et l'enrichissant séjour que j'y ai passé en 2008. Merci encore à l'équipe tourangelle de CITERES pour avoir été le réceptacle heureux de ma maigre vie sociale lors de ma rédaction en ermite à Esvres-sur-Indre. Un merci particulier à Bénédicte Florin pour nos nombreuses et fructueuses collaborations. Enfin, plus récemment, je tiens à remercier l'équipe de l'IUL pour m'avoir donné l'occasion de découvrir le métier d'enseignant dont l'influence bénéfique sur l'écriture relève de la magie ! Merci à Laurence Rocher, Delphine Dejeans et Anne-Laure Gras qui m'ont offert leur soutien et des moments complices bienvenus. L'IUL c'est aussi Thésardland ! Qu'il soit remercié ici pour la deuxième fois dans une thèse (et pas la dernière, Jérôme on t'attend !). Ce fut 20 m² de travail et de solidarité. De commentaires minutieux tricotés de pattes de mouches perspicaces du côté de Jérôme, de coaching d'enfer et de peau de Kiki de celui d'Aurélié. Merci aussi à Camille qui s'achemine vers la fin de sa thèse. Merci à mes nombreux relecteurs. Cette thèse ne serait pas ce qu'elle est sans eux : Éric Verdeil, Jérôme, Indiana, Marie-Thérèse, Aurélié, Anne et Laurence. La traque à la coquille est une chasse sans fin, toutes les fautes et les maladresses de style qui demeurent sont de ma seule responsabilité.

Un merci très chaleureux à ma famille. À tous mes chers résidents de la rue des terres blanches (et ses extensions) qui m'ont manqué pendant ces années d'expatriation et de sous-marin. Merci à mes quatre grands-parents à l'origine de ce joli petit monde. Merci à ma soeur et à ma jolie petite carotte de nièce dont l'arrivée et l'empressement des retrouvailles m'ont fait franchir le mur de son de l'écriture ! Merci à mes parents pour leur soutien et pour m'avoir montré que toutes les vies sont possibles. Votre curiosité est la mienne et je vous en remercie. Un énorme merci à tout ceux qui, d'année en année, se sont greffés sur le noyau des plus proches et qui ont toujours été là pour cette thèse, mais surtout pour autre chose, chacun à sa façon : Adrien, Anne, Etaa, Indiana, Sophie. Nous avons encore de belles années devant nous et je m'en réjouis. À tous ceux qui m'ont également entourée, soutenue et divertie, et dont je ne peux dresser une liste exhaustive, merci.

À ceux qui me manquent : Isabelle, Juliette, Christian.

Et enfin, merci à celui qui m'accompagne. S'il doute encore de ma timidité, que cette concision l'en convainque.

Note sur la transcription

Le système de transcription utilisé est le suivant :

ا	ب	ت	ث	ج	ح	خ	د	ذ	ر	ز	س	ش	ص	ض	ط	ظ	ع	غ	ف	ق	ك	ل	م	ن	ه	و	ي	
ā	'	b	t	ṭ	ǧ	ḥ	ḏ	ḍ	r	z	s	š	ṣ	ḍ	ṭ	ẓ	'	ǧ	f	q	k	l	m	n	h	w	/ū	y/ī

Les noms propres fréquemment utilisés en langue française ne sont pas transcrits. De même lorsqu'ils sont issus d'articles de presse, nous conservons la transcription utilisée par ces documents.

Introduction : Contexte de l'étude et méthode

Vendredi 31 janvier 2011 place Tahrir. Le ciel est gris, comme souvent au Caire, la place habituellement encombrée de voitures dans un bruit de klaxons est encombrée d'Égyptiens dans un bruit de hurrah. La foule — ils sont des centaines de milliers de manifestants — s'amasse depuis le 25 janvier pour la chute de ce lui qu'ils avaient surnommé le « Pharaon ». Les campeurs de Tahrir s'organisent sur la place : sur le côté, un poteau électrique toutes tripes dehors recharge les téléphones portables, au pied du fast-food *Hardees* des tables accueillent les objets perdus attendant leur propriétaire, tandis que sous des tentes des médecins révolutionnaires soignent dans ces hôpitaux de fortune les manifestants. Un reporter anglais¹ filme la place et montre ce qui était devenu, depuis quelques jours, une tradition : des seaux d'eau sont jetés au sol et leurs flaques, étirées au moyen de balais en plastique par des hommes nus pieds, engorgent la place. Les révolutionnaires nettoient Tahrir à grandes eaux au milieu d'un décor de pancartes et de drapeaux. Pour le commentateur, ces nettoyages constituent un véritable changement : « *What we see here right now is quite extraordinary! These guys are volunteers cleaning up the street!!* ». Cette attention nouvelle à la propreté constituait, pour les journalistes, un véritable changement social véhiculé par ces images qui ont fait le tour du monde.

Dans la forêt de pancartes plantées sur Tahrir, parmi celles qui revendiquaient un salaire minimum à 1500 EGP ou qui, sous le symbole d'une balance, réclamaient la justice, on pouvait voir, également, des images de tas d'ordures encombrant les rues du Caire, des maillots épinglés d'un « Nous nettoyons notre pays ». Néanmoins, tout cela était-il vraiment nouveau ? Bien que ces révolutionnaires aient en effet sollicité la propreté dans leur appel à un changement civique, les « volontaires » qui nettoyaient les rues du Caire étaient déjà nombreux bien avant ces événements et leur médiatisation. En effet, fatigués de chercher des interlocuteurs à même de recevoir leur mécontentement et face à la saleté des rues, nombreux étaient ceux qui, depuis quelques années, retroussaient leurs manches et prenaient le balai pour nettoyer les rues... Il faut dire que la réforme de la gestion des déchets ménagers engagée onze ans auparavant et l'expertise technique sollicitée chez les entreprises étrangères, n'avaient pas eu raison de ce problème.

¹ Extrait d'un journal télévisé par le reporter britannique Ian Lee pour The Daily News Egypt, « Egypt: A new Spirit of National Pride », publiée en ligne le 31 janvier 2011, consulté le 02/02/2011, http://www.youtube.com/watch?v=h5GSfSRY2PQ&feature=player_embedded#!

En effet, un dizaine d'années plus tôt, la situation critique de la gestion des déchets avait nécessité une politique d'envergure. À l'époque, il n'existait aucune stratégie à l'échelle nationale pour ce secteur et différents systèmes de gestion se superposaient sur un même territoire et sur un même segment de service : gestion publique, gestion privée et activités des chiffonniers. Néanmoins la gestion demeurait partielle et l'essentiel de la collecte, effectué par la communauté des chiffonniers, ne suffisait pas à desservir toute la population. Les chiffres nationaux, peu fiables, que donnaient les bailleurs de fonds confirmaient cette gestion pantelante : 9,7 millions de tonnes de déchets accumulées, moins de 25 % des déchets collectés en zones rurales, et 30 à 95 % en zones urbaines, une croissance de la production de déchets ménagers de 3,2 % par an (Gtz-Erm-Gkw, 2004).

Le gouvernement central égyptien, par l'intermédiaire d'un prêt de l'USAID et de la Banque mondiale, a donc décidé de réformer son système de gestion des déchets. En 1999, un comité inter-ministériel avait rédigé une stratégie nationale destinée à résoudre le problème des déchets en Égypte. Elle proposait une délégation complète du service de gestion des déchets ménagers par l'intermédiaire d'appels d'offre internationaux. À ces motivations environnementales, s'ajoutaient des motivations économiques. En effet, la réforme a pris place dans la continuité des politiques d'ouverture économique débutées dès les années 1970 sous Anouar el-Sadate, poursuivies sous la présidence de Hosni Moubarak et qui s'étaient accélérées à partir de 2004 (gouvernement Nazif). Pour le gouvernement égyptien, les partenariats public-privé (PPP) étaient une façon de compléter les investissements insuffisants dans l'économie égyptienne et de fournir des services publics de qualité, à moindre coût. En effet, le diagnostic porté sur la gestion publique de ces services insistait sur ses dépenses excessives pour une efficacité moindre (Public Private Partnership Central Unit 2007).

Sans que les habitants n'en soient informés, des appels d'offres ont été publiés dès le début de l'année 2000 et remportés par des entreprises européennes². Ainsi, du jour au lendemain, les habitants des grandes villes égyptiennes se sont réveillés dans la surprise : des containers à ordures avaient été déposés devant leurs portes et des camions bennes venaient les récupérer, du moins, le devait-ils. Un peu plus tard, ces mêmes habitants découvraient, moins satisfaits, que ce service avait un coût, relativement élevé pour leurs maigres revenus, qui leur était prélevé sur la facture d'électricité. Ces démarches de privatisation ont à l'époque soulevé de nombreuses protestations de la part des habitants qui contestaient deux éléments : le coût du service et la nationalité des entreprises. La presse, durant les premières

² Deux étaient italiennes et deux espagnoles (dans le Grand Caire) et une française (à Alexandrie).

années, relayait cette opinion publique et, au lendemain de la révolution, des manifestations avaient repris pour réclamer le départ des entreprises étrangères de gestion des déchets³.

Il est vrai que cette réforme n'avait pas eu les résultats escomptés. Ce projet qui visait à la mise en place d'une filière intégrée unique et une délégation complète du service, en remplacement d'une gestion traditionnelle des déchets assurée par la communauté des chiffonniers, a été difficilement applicable en Égypte. Il en résultait une large variété de situations d'une ville à l'autre, mais aussi d'un quartier à l'autre.

A. Le service de gestion des déchets pour étudier le local en régime autoritaire

1/ Les réformes de privatisation des services publics dans les pays du Sud

Au regard de leur crise financière et de leur endettement et afin de redresser leur situation, les pays du Sud sont invités, par la communauté internationale depuis les années 1980-1990, à mettre en place des réformes de libéralisation économique et politique. Conformément aux recommandations de désengagement financier des États et d'allègement de la dette, les autorités publiques des pays débiteurs procèdent à la privatisation de la gestion de leurs services urbains avec comme crédo la décentralisation, la privatisation et la régulation (Coing, 2004). Néanmoins, ces privatisations des services publics, qui s'effectuent dans un contexte mondialisé selon le modèle français de gestion déléguée (Petitet, 2002 ; Bousquet, 2006) et dont les marchés sont souvent attribués à des grands groupes européens, n'ont pas toujours été concluantes. Dans certains cas, la privatisation a contribué à accroître les différences sociales dans des villes déjà très fortement marquées par l'exclusion. Ce fut le cas en Amérique Latine (De Gouvello et Fournier, 2002) et dans certaines villes d'Afrique du Sud où se sont constitués des mouvements anti-privatisation (Lorrain, 1995; Jaglin, Dorier-Apprill et al. 2002). La régulation entre acteurs locaux est centrale dans ces débats où les services en réseau sont considérés comme les catalyseurs de l'action publique en ville (Scherrer, 2006) et le support des « géométries sociotechniques des pouvoirs » (Graham et Marvin, 2001). Ainsi lors de la mise en œuvre des réformes, les interactions entre les acteurs publics, les acteurs privés, les acteurs informels et la société civile modulent la fourniture du service au gré de régulations sectorielles et sociopolitiques qui dessinent les contours de l'inégalité des services. Ces « métissages » (Coing, 1996) remettent en cause la pertinence des modèles de délégation importés et révèlent l'importance des processus de « re-

³ Entretien avec le directeur de l'entreprise Ama Arab, réalisé le 10/05/2011.

territorialisation » (De Gouvello, 2001) dans la mise en œuvre des réformes. De ces formes de régulation résultent différentes configurations locales des services publics, d'un pays à un autre, mais aussi d'une ville à l'autre.

Ces nombreux travaux se sont essentiellement concentrés sur le secteur de l'eau et sur l'Amérique Latine et l'Afrique, parfois l'Asie. Ils n'ont que très peu abordé les déchets. Ainsi, bien que des travaux de sciences politiques se sont récemment penchés sur la question (Une thèse en sciences politiques a été débutée par Samir Hamek sur le cas de Véolia à Alexandrie et Mérino, 2010 ; Quenot, 2010) l'approche de la gestion des déchets demeure le plus souvent sociologique ou anthropologique voir technique (financement, filière intégrée, environnement).

2/ La gestion des déchets dans les pays du Sud

La gestion des déchets ménagers dans les pays émergents est pourtant problématique. La quantité de déchets produite par habitant augmente très rapidement alors même que les politiques publiques dans ce secteur sont encore balbutiantes. Considérant la gestion des déchets comme un problème d'hygiène publique, les autorités se concentrent principalement sur la propreté des espaces publics et l'évacuation des déchets hors des villes. Mais les fortes vagues de croissance démographique dès les années 1960 et le développement des quartiers d'habitat non réglementaire, notamment en Afrique, ont fait du problème des déchets un enjeu environnemental international en même temps qu'une opportunité pour le secteur privé. En effet, à partir du début des années 1990, ce secteur a fait l'objet des mêmes préconisations de la part des bailleurs internationaux notamment *via* la Banque mondiale et le Programme des Nations-Unies pour le développement (Cointreau-Levine, 1994 ; Schübeler, 1996). Ces programmes recommandaient une technicisation de l'opération et une institutionnalisation de la gestion par un recours au secteur privé formel ou informel. Les privatisations parfois précoces (Gtz-Erm-Gkw, 2004) ont eu recours à des entreprises privées locales plutôt qu'internationales à la différence du secteur de l'eau. La gestion des déchets demandant, en effet, des investissements et une ingénierie moindre, ne connaît pas les mêmes mécanismes de marché et d'expertise. Néanmoins, ces privatisations n'ont pu faire face aux défis posés par la croissance urbaine (Adjepolu, 2002). Les quartiers pauvres situés en périphérie des villes restent très mal desservis et les conditions de vie s'y dégradent au rythme de l'empilement des immondices (Hoornweg et Perinaz, 2012).

Ces difficultés ont conduit à l'évolution du modèle de gestion préconisé par les bailleurs de fonds, notamment en Afrique, où ils encouragent le recours aux pré-collecteurs dans les quartiers périphériques (Dorier-Apprill, 2006). Néanmoins, si dans les quartiers aisés, c'est la ressource qui intéresse les collecteurs (Folléa, Brunet et al., 2001 ; Adjepolu,

2002 ; Cavé, 2009), dans les quartiers pauvres, les acteurs informels viennent combler les défaillances de la gestion officielle à laquelle ils se greffent. Dans une combinaison d'acteurs et d'actions guidées par les réalités sociales et urbaines des villes, dans certains pays d'Afrique ou d'Asie, des petits collecteurs munis de charrettes à traction animale (asinienne ou équine) ou humaine, ramassent les déchets des ménages contre rétribution et les transportent vers des lieux d'apport volontaire (containers collectifs, décharges illégales...). Ces systèmes de collecte très présents en Inde et au Bangladesh se développent dans une grande partie de l'Afrique Sub-Saharienne dès les années 1990 (Ngikam and Tanawa, 2006). Dans certains cas, cette pré-collecte est formalisée et s'organise sous forme de groupements d'intérêt économique (GIE) ou de groupements communautaires. À Dakar (Gicquelay and Sarthou 2009) et dans les villes moyennes du Sénégal (Rouyat, Broutin et al. 2006), les pré-collecteurs sont organisés en comités locaux ou GIE, tandis qu'en Amérique Latine, à Rio de Janeiro et dans d'autres villes du Brésil (Deleuil 2002; Cavé 2009) ou encore à Quito en Équateur (Gutberlet, 2002), la pré-collecte dans les *favelas* se fait à l'initiative d'organisations communautaires.

Face à ces modes de gestion complexes et polymorphes qui répondent aux exigences complexes de territoires urbains fragmentés, les principes environnementaux et économiques qui guident ces programmes impliquent de penser le service de façon « intégrée » (Réseau Projection, Octobre 2009), déniaient ainsi toute légitimité aux dispositifs existants dans les territoires concernés. Selon cette orientation, il est nécessaire d'articuler tous les maillons de la filière pour s'assurer de la bonne gestion environnementale et économique des déchets, contrairement à la coexistence et à l'articulation de différentes filières qui existent généralement sur le terrain. Néanmoins, ce modèle est difficilement remis en cause même s'il se situe loin des schémas locaux et bien qu'il semble très difficile à implanter dans ces villes.

3/ Originalité de l'étude de cas

La gestion des déchets ménagers en Égypte est une étude de cas originale pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce qu'elle aborde un service peu exploré par les recherches sur les services en réseau mais aussi par ce que, dans ce cadre, elle s'intéresse à une région encore très peu investie dont la nature des régimes paraît pourtant éclairante dans ces débats. Enfin, dans le champ des études produites sur la gestion des déchets en Égypte, elle propose de changer de focale.

Nous proposons l'analyse de la mise en oeuvre d'un service public peu étudié dans la recherche sur les services en réseau, principalement concentrée sur les problématiques de l'eau majoritairement en Amérique Latine et en Afrique. En effet, seulement quelques

travaux sur les réseaux s'intéressent au monde arabe. Rares, ils concernent néanmoins, là encore, principalement l'eau (Signoles, 2004 ; Darmame, 2006 ; De Miras, 2010 ; Allès, 2012). Les déchets quant à eux y sont surtout étudiés à travers les conceptions et les représentations qu'ils véhiculent dans une approche anthropologique (Jolé, 1989 ; Jolé, 1991 ; Bertolini et Brakez, 1997) ou par l'intermédiaire du secteur informel (De Pas, 2009 ; Florin, 2010 ; Furniss, 2012). Ils ne le sont presque jamais en tant que service public en réseau (Albouy, 2001).

D'autre part, à la différence de la majorité des études existantes, cette recherche prend place dans le contexte d'un État centralisé où les responsables locaux sont nommés par le gouvernement central, privant ainsi les gouvernements urbains d'autonomie et d'institutions locales élues ayant des responsabilités exécutives. Cette particularité a de lourdes conséquences sur les modalités de mise en œuvre des réformes de privatisation. Les « métissages » (Coing, 1996) évoqués plus haut sont plus aisément envisageables dans le cas d'un système politique et de gestion des services décentralisés dans lesquels les pouvoirs et les enjeux politiques locaux sont à même de transformer les réformes institutionnelles pour les adapter à leurs territoires locaux. Il en va différemment dans le cas d'un système centralisé où les capacités d'expression des pouvoirs locaux prennent un tout autre visage.

Enfin, en Égypte, la question des déchets est surtout abordée au regard du secteur informel et de la célèbre communauté des *zabbālīn* par les chercheurs européens (Dollet, 2003 ; Desvaux, 2009 ; Florin, 2010 ; Furniss, 2012). De même, si quelques travaux locaux traitent de la réforme, ils abordent davantage ses enjeux idéologiques que opérationnels (Behairy, 2003).

B. Comparer les assimilations locales

En 2007 quand nous rédigeons notre mémoire de master 2 portant sur le sujet, au Caire des entreprises venaient de quitter le marché, laissant de nombreux quartiers dans un grand désarroi, tandis qu'ailleurs d'autres entreprises continuaient à exercer, sans fournir un service de très bonne qualité. Quatre ans après les réformes, si la situation de la gestion des déchets n'était toujours pas convenable, elle n'était surtout pas uniforme. En effet, nous voyions ça et là des camions d'entreprises, des camions de chiffonniers qui continuaient à collecter, mais aussi des habitants collecter eux-mêmes les déchets. Des tas d'ordures brûlés, d'autres fouillés. Nous voyions surtout que d'un gouvernorat à l'autre, d'un quartier à l'autre et d'une rue à l'autre, l'état de propreté variait, le système mis en place également.

Pourquoi ces différences territoriales dans un État où la centralisation telle qu'on nous la donne à lire, devrait tout uniformiser ? Ne serait-ce pas là la preuve d'une forme de liberté ou d'autonomie locale ? De ces questions qui émergeaient; est né notre projet de thèse.

Ce secteur en pleine transformation au regard des changements qu'impliquaient les partenariats public-privé, nous a semblé particulièrement pertinent pour étudier les gouvernements urbains en régime autoritaire. En effet, par les différentes mobilisations dont le service de gestion des déchets est l'objet (secteur informel, association, autorités locales et nationales, entreprises privées étrangères et égyptiennes), il permet une étude combinée de l'action collective locale et du rapport de l'État à ses administrés et à ses administrations locales. Dans ce cadre, la gestion des déchets ménagers se prêtait à l'étude des marges de manœuvres locales et de leur capacité à infléchir les politiques nationales en régime autoritaire. Souhaitant étudier la gestion locale dans une dimension horizontale, c'est-à-dire en tant que combinaison d'actions locales, et dans une dimension institutionnelle, c'est-à-dire les autorités publiques responsables, il nous fallait plusieurs terrains mais aussi plusieurs juridictions à la charge de différents responsables publics locaux. C'est pourquoi nous avons choisi de nous intéresser à plusieurs gouvernorats dans ce travail.

1/ Approche comparative et présentation des terrains

Le gouvernorat, est le premier niveau de l'administration territoriale en Égypte qui en compte cinq. Le gouverneur (nommé sur décret présidentiel) a rang de ministre et autorité sur tous les échelons inférieurs de l'administration territoriale (district, ville, quartier, village). C'est donc aux mains des gouverneurs que se concentre le pouvoir local. Dans notre démarche comparative, il nous intéressait de voir l'importance des mobilisations locales dans la gestion du service, mais aussi le rôle de ces responsables. Plusieurs éléments ont guidé le choix de nos différents terrains. Souhaitant étudier les variations dans l'assimilation locale des politiques nationales, nous avons choisi les gouvernorats ayant mis en œuvre la réforme. Il s'agissait donc de Alexandrie, du Caire et de Giza (du Grand Caire) qui sont les seuls gouvernorats dont les appels d'offres internationaux ont conduit à l'installation d'entreprises étrangères dans le secteur des déchets. Néanmoins, nous avons dans un premier temps prévu, d'ajouter le gouvernorat de Qena (Haute-Égypte) à cette démarche comparative. Dans ce gouvernorat, le gouverneur avait mis en place un service de propreté publique financé par la levée d'impôts locaux qui avait valu plusieurs distinctions honorifiques à la ville. Ce cas nous paraissait illustratif d'une forme de « décentralisation » en Égypte qui aurait, très certainement, été passionnante à étudier dans le cadre de nos interrogations. Néanmoins,

nous n'avons pas réussi à obtenir les autorisations du gouvernement central qu'exigeaient de nous les autorités locales de Qena. Nous avons donc dû renoncer.

Concernant le recours au secteur privé international, l'étude de plusieurs gouvernorats devait nous permettre d'observer les différences d'une entreprise à l'autre. L'étude de ces cas, nous permettait donc de rapprocher différents facteurs d'assimilation : responsables publics, entreprises privées et acteurs locaux partie prenante du service.

Carte 1. Situation géographique des trois terrains en Égypte

Source : United Nations Cartographic Section, modifiée par Lise Debout, 2012.



En Égypte, les gouvernorats sont administrativement classés en deux catégories : gouvernorats urbains et gouvernorats ruraux, selon l'occupation de leurs territoires. De façon générale, les gouvernorats urbains ont un taux de croissance urbaine annuelle inférieur à celui des gouvernorats ruraux, de même, leurs taux de pauvreté sont plus bas que ceux des gouvernorats ruraux. Deux de nos terrains sont urbains, l'autre rural. Alexandria et Le Caire sont les deux gouvernorats capitale de l'Égypte et sont dans les finances publiques ceux qui bénéficient du budget le plus important dans les transferts nationaux. Giza en revanche, est souvent perçue comme le parent pauvre de la conurbation du Grand Caire.

□ *Alexandrie, la deuxième capitale égyptienne*

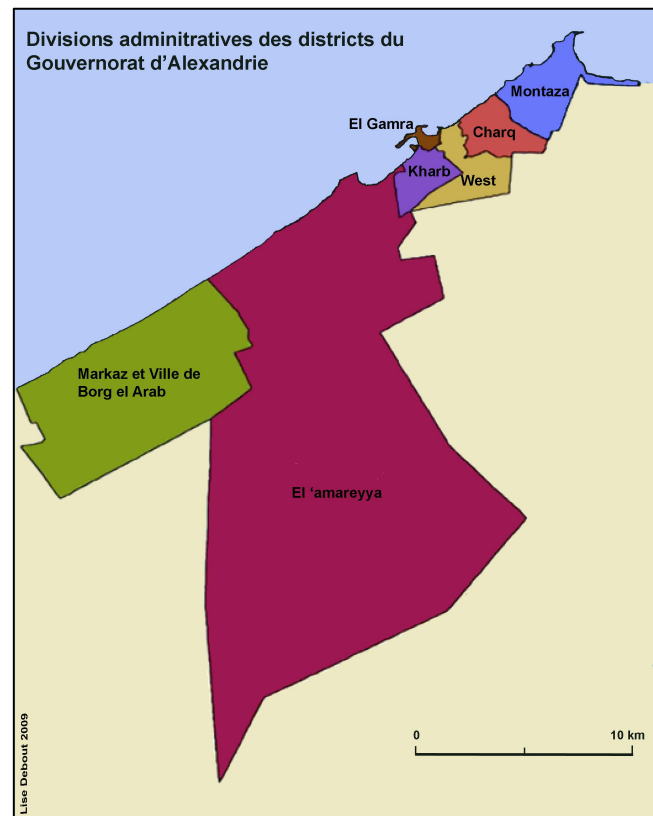
Le gouvernorat d’Alexandrie est un gouvernorat urbain de 4 123 869 habitants. Alexandrie est divisée en 7 districts administratifs comme le figure la carte 2. C’est un gouvernorat côtier de la mer Méditerranée dont une grande part des activités économiques repose sur le tourisme intérieur et dont les secteurs industriels principaux sont les activités portuaires, le textile, la chimie, le fuel, la métallurgie. Le gouvernorat est d’une superficie de 2818,77 km² et la densité de population est de 1463 hab/km². Selon le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 9,2% de la population du gouvernorat d’Alexandrie est pauvre ou très pauvre et son taux de croissance urbaine annuel est de 2,1% (Handoussa, 2008). Ce gouvernorat est classé au 4ème rang sur les 27 gouvernorats d’Égypte en termes de développement humain d’après le PNUD⁴.

Concernant la gestion des déchets, c’est l’entreprise française Véolia (à l’origine Onyx) qui a remporté l’appel d’offres à Alexandrie en 2000. Elle gère tout le périmètre du gouvernorat dans ses zones urbanisées. Cette expérience a été pionnière dans la privatisation des déchets en Égypte. Elle est le résultat d’une démarche combinée des autorités centrales et d’un gouverneur entrepreneur. En effet, le gouverneur d’Alexandrie, en fonctions lorsque les appels d’offres internationaux ont été passés, avait misé sur la participation du secteur privé pour le développement de la ville. Pour cela, il avait bénéficié de certaines marges d’autonomie dans la gestion locale de la part du gouvernement central. Après le départ de ce gouverneur entrepreneur, le nouveau gouverneur qui l’a remplacé était, lui, particulièrement attaché à la gestion publique. Son arrivée a bouleversé l’exercice de l’entreprise privée de gestion des déchets, Véolia Égypte, qui a du apprendre à composer avec ce nouveau responsable.

⁴ Le PNUD estime le développement humain des gouvernorats à partir de critères sociaux, économiques et culturels (espérance de vie, de l’alphabétisation, du PIB par capita., etc.)

Carte 2. Alexandrie découpages administratifs

Source : Gouvernorat d'Alexandrie, modifiée par l'auteur



□ *Le Caire et Giza, gouvernorats du Grand Caire*

Le Grand Caire évoque la conurbation de la capitale égyptienne. Cette entité urbaine n'est pas dotée d'organisme de planification à l'échelle de l'agglomération, mais chacun des gouvernorats qui la compose administre son territoire. Le GOPP (*General Office for Physical Planning*), agence nationale, est chargé de la coordination des politiques d'aménagement sur le Grand Caire comme sur le reste du territoire.

Cette agglomération est de 4 367 km². Elle se développe sur trois gouvernorats : Le Caire, Giza et Qaliubeyya. La conurbation comprend tout le gouvernorat du Caire, la ville de Giza (gouvernorat de Giza) et la ville de Shubra al-Khayma (gouvernorat de Qaliubeyya). La population totale du Grand Caire, d'après le recensement de 2006, était de 11,7 millions d'habitants (Sims, 2010). Nos études de cas ne portent que sur les gouvernorats du Caire et de Giza dans leur partie urbanisée. C'est-à-dire tout le gouvernorat du Caire (divisé en districts) et la ville de Giza (elle même découpée en district et markaz) comme le figure la carte 3.

Carte 3. Conurbation du Grand Caire et limites du périmètre d'étude.

Fond de carte : Geoeye 2011, réalisation Lise Debout, 2012.



- Giza, un gouvernorat pauvre

Le gouvernorat de Giza est un gouvernorat rural (au sens administratif) de 13 183 km² de 6 294 319 habitants mais dont la majorité de la population est urbaine (3 696 041 hab). Essentiellement agricole et désertique, la surface habitée du gouvernorat ne représente que 9% de la surface totale soit 1 190 km² (Giza Gouvernorate, 2006/ca). La densité de population dans les zones habitées est de 5 270 hab/km² (Giza Gouvernorate, 2006/ca). Son taux de croissance urbaine annuelle de 2,7% est le plus élevé de nos trois terrains d'étude. 31,9% de la population totale (environ 1 habitant sur trois) vit dans les quartiers non planifiés, tandis que la part de ménages pauvres et très pauvres est de 14,5% (Handoussa, 2008).

Les activités du gouvernorat sont essentiellement agricoles. Dans le secteur industriel, la chimie est le secteur dominant, avant les industries de la métallurgie et de l'agro-alimentaire. Du fait de la présence des pyramides de Giza, le tourisme représente aussi un secteur important dans l'économie du gouvernorat. Néanmoins, le gouvernorat reste pauvre, et 14,5% des ménages sont considérés comme pauvres ou très pauvres (Handoussa, 2008).

Enfin, Giza est classé au 15ème rang, sur les 27 gouvernorats égyptiens, en termes de développement humain d'après le PNUD.

Seule la partie dense et urbanisée de Giza a été soumise aux procédures d'appel d'offres pour la gestion des déchets. Dans un premier temps la partie sud a été remportée par l'entreprise espagnole FCC qui s'est retirée en 2006. Depuis, la GCBA (*Giza Cleansing and Beautification Agency*) se charge de l'opération de la gestion des déchets par l'intermédiaire de contrat de sous-traitance à des associations ou à la communauté des chiffonniers. La zone de Giza Nord a été le sujet d'un appel d'offres en 2003, il a été remporté par l'entreprise italienne Gesenu (IES) qui est toujours en activité.

- Le Caire, capitale

Le Caire est un gouvernorat urbain de 7 902 085 habitants. Sa superficie est de 3 085 km² et comporte une grande part de désert puisque 6% seulement de la superficie du gouvernorat est habitée, soit 190,42 km² dont 96,52 km² (50%) sont des quartiers non réglementaires (Cairo Governorate, 2006/ca). Dans la partie urbanisée, la densité est de 4 083 hab/km² contre 927 sur toute la superficie du gouvernorat. La population du gouvernorat du Caire augmente moins rapidement que dans les autres gouvernorats avec un taux de croissance de 1,3%, le plus faible de nos trois études de cas. De même, ce gouvernorat n'est pas touché de façon aussi massive par l'urbanisation informelle que le gouvernorat de Giza. « Seulement » 16,6% de la population vit dans les quartiers informels, et ce gouvernorat est le moins pauvre de nos trois terrains d'étude, avec seulement 5,1% des ménages pauvres ou très pauvres au regard des autres gouvernorats d'après le PNUD.

Les principales activités industrielles au Caire sont le textile au premier rang, puis les industries métallurgiques (Cairo Governorate, 2006/ca).

Lors des procédures d'appels d'offres pour la gestion des déchets ménagers, le gouvernorat du Caire avait été découpé en quatre zones (Sud, Nord, Est, Ouest), chacune correspondant au périmètre d'un contrat. Seules les zones Nord, Est et Ouest avaient été sujettes à appels d'offres internationaux pour la délégation complète du service. Dans la zone Sud, ce sont les appels d'offre nationaux qui ont été passés sur des segments de la filière.

En 2002, les entreprises espagnoles FCC (EES) et Urbaser ont respectivement remporté les zones Est et Ouest, tandis que l'entreprise italienne Ama Arab a remporté la zone Nord. En 2006, Urbaser a quitté le marché et Ama Arab a repris son contrat. Dans la zone Sud, les appels d'offre ont été passés en 2003 et des entreprises égyptiennes ont remporté le marché.

C'est Europa 2000 et l'entreprise publique Fūstāt qui sont chargées de la collecte sur cette zone⁵.

L'étude de ces deux cas du Caire et de Giza sont intéressants pour plusieurs raisons. Tous les deux ont été intégralement délégués au privé international (à l'exception du Sud du Caire) et tous les deux présentent des cas de départ des entreprises étrangères. Cela permettait d'étudier si les raisons de ces départs étaient propres aux entreprises ou si les territoires d'opération influençaient sur ce choix. Ensuite, ces territoires présentent une large variété de modes de gestion (opération directe, entreprises égyptiennes, entreprises de chiffonniers) d'un gouvernorat à l'autre mais surtout, au sein d'un même gouvernorat. La variété de ces situations devait nous permettre d'étudier les différences de positionnement des autorités locales face à chacun de ces acteurs. Ainsi, d'étudier la réalité de variations entre gouvernorats mais aussi au sein de la même entité géographique administrative.



Si l'étude de la gestion des déchets nous a conduite à observer les situations à l'échelle des territoires de délégation précédemment évoqués, leur étendue n'a néanmoins pas permis une étude complète de leurs territoires. Pour chacun, nous avons choisi des quartiers précis afin d'étudier la fourniture du service. Ces choix ont été guidés par les contraintes liées à la conduite d'enquêtes dans les lieux publics en Égypte comme nous l'expliquerons par la suite.

⁵ Pour une carte des découpages territoriaux des entreprises voir carte. 4 (chap.3).

Tableau 1. Récapitulatif des terrains

Chiffres de la population : CAPMAS 2006

Chiffres de la densité (Bayoumī, 2004 ; Karim, 2005 ; Qābīl, 2005)

Chiffres du taux de croissance démographique, de l'accès eau et électricité et pauvreté (Handoussa, 2008)

Population quartiers informels sources GTZ, 2010

	Alexandrie	Le Caire	Giza
Population totale	4 123 869	7 902 085	6 294 319
Population urbaine	4 084 672	7 902 085	3 696 041
Population rurale	39 197	-	2 598 278
Surface (km²)	2 818,77	3 085	13 183
Densité (hab/km²)	1463	928	477
Taux annuel de croissance urbaine	2,1%	1,3%	2,7%
Population résidant dans les quartiers informels	-	1 316 565	2 012 426
Population pauvre et très pauvre	9,2%	5,1%	14,5%
Accès eau (ménages)	99,8%	99,9%	94,2%
Accès électricité (ménages)	99,5%	99,9%	99,3%
Opérateurs de la gestion des déchets	Véolia Égypte (française)	- Entreprise publique - Europa 2000 (entreprise privée égyptienne) - Entreprises de chiffonniers - FCC (espagnole) - Ama Arab (italienne)	- Autorités publiques locales - Entreprises de chiffonniers - IES (italienne)

Ces trois terrains, bien qu'ils présentent des différences en termes de gestion, ont néanmoins des similitudes dans leurs caractéristiques urbaines qui nous permettaient une comparaison facilitée. En effet, si par exemple le choix de Qena, gouvernorat rural, s'était maintenu, nous aurions certainement observé des différences fondamentales dans les mobilisations collectives autour du service. Mais certainement aussi dans le rôle des autorités publiques dans la gestion des villes. Ces variations auraient compliqué un rapprochement systématique.

2/ Méthode d'enquête : observer la gestion des déchets en train de se faire

□ *Qui et quoi étudier ?*

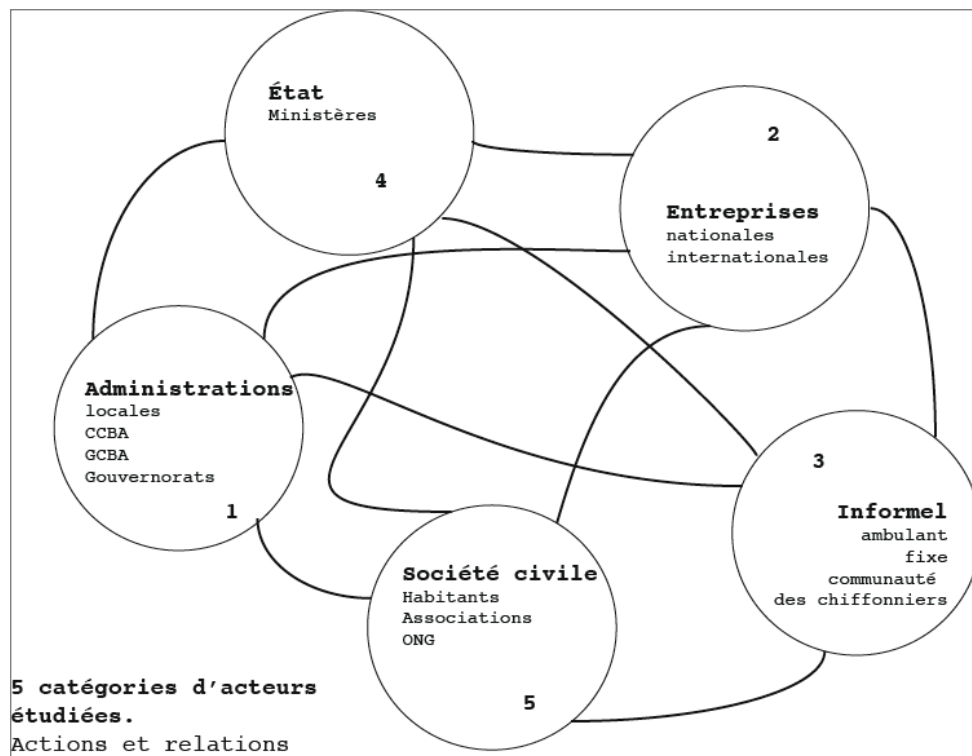
Notre méthode d'enquête a été guidée par notre objet autant que par notre terrain. Puisque nous choissions le service de gestion des déchets comme analyseur des gouvernements urbains, et donc des acteurs qui se fédèrent autour de sa gestion, nous avons choisi de tirer sur le fil du réseau afin de « dévoiler » les acteurs parties prenantes de ce service. Cette méthode inductive devait nous permettre de ne pas débiter à partir d'*a priori* sur les acteurs importants à étudier, mais de laisser le service nous révéler ceux qui étaient centraux ou actifs, et ceux qui étaient à la marge. Si certains acteurs ne « sortaient pas », cela signifiait que leur action dans le domaine était inexistante ou très marginale. Cette méthode nous a conduite à travailler de façon privilégiée autour des acteurs du contrat de délégation (autorités publiques de nettoyage ou gouvernorat et entreprises privées, internationales ou nationales). Mais, au fur et à mesure que le fil était tiré, d'autres acteurs sont apparus : le gouvernement central, les chiffonniers, les ONG, les habitants, etc. D'autres, en revanche, ne sont jamais « sortis ». C'est le cas notamment des conseils populaires locaux (conseils élus par la population). Il semblait donc que ces conseils n'aient qu'un rôle marginal dans la gestion des déchets au niveau local.

Cette méthode a fait émerger cinq catégories d'acteurs différentes : le gouvernement central, l'administration locale, les entreprises privées, le secteur informel et la société civile (habitants, associations, individus).

Chacune de ces catégories a comporté plusieurs types d'acteurs. Dans la catégorie du gouvernement central, figuraient surtout les ministères, notamment celui de l'Environnement et celui des Finances, mais aussi celui du Développement local. Dans la sphère des autorités locales prenaient place les agences nationales (CCBA et GCBA)⁶ et les gouvernorats, au niveau des districts et au niveau central. Les entreprises privées étaient les entreprises étrangères et les entreprises égyptiennes. Les acteurs informels eux aussi étaient protéiformes : collecteurs ambulants, collecteurs fixes, communauté des chiffonniers. Enfin la société civile regroupait les habitants, les associations et les organisations non-gouvernementales. Si nous différencions ces catégories d'un point de vue analytique, cela ne signifie pas néanmoins qu'elles soient étanches et si facilement isolables comme nous l'expliquerons dans notre travail.

⁶ Que nous qualifions ici de locales puisque leur mandat est affecté à des territoires locaux particuliers (respectivement le Caire et Giza) et qu'elles sont sous tutelle partagée entre le gouvernement central et le gouvernorat comme nous l'expliquerons de façon plus détaillée plus loin.

Figure 1. Catégories d'acteurs étudiés : actions et relations



C'est pourquoi, plutôt que d'étudier ces catégories de façon isolée, nous avons étudié les actions de chacune concernant le service et tenté de voir si elles se rencontraient ou se coordonnaient. Le service en tant qu'agrégation, nous ramenant toujours à un point matériel de contact entre ces acteurs. De cette façon, certains acteurs sont apparus comme particulièrement intégrés, dans le sens où leurs activités se combinaient et s'organisaient par rapport aux autres, de façon formelle ou non, tacite ou explicite. D'autres en revanche, n'ont semblé avoir que des actions ponctuelles, ne se structurant pas sur celles des autres.

Nous nous sommes concentrée sur ces acteurs dont les actions se coordonnaient. Néanmoins, cette méthode et leur diversité ne nous ont pas permis de tous les étudier avec la même profondeur. Nous avons, en effet, privilégié les protagonistes officiels de la gestion des déchets, c'est-à-dire les entreprises privées et les autorités locales délégantes (CCBA, GCBA et gouvernorat d'Alexandrie). Trois acteurs auraient pu être étudiés plus en profondeur : les habitants et les gouverneurs du Caire et de Giza. Pour les premiers, si nous avons fait des enquêtes de terrains et des entretiens, aucune enquête quantitative n'a été réalisée, pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce qu'en Égypte, il est nécessaire de se procurer une autorisation du gouvernement central pour procéder à des enquêtes par questionnaire, ce qui est très complexe. Lorsque nous avons fait des enquêtes de terrains approfondies à Zaweyya (le Caire Nord), nous étions munie d'une autorisation du

gouvernorat et d'une carte de l'entreprise en charge de la gestion des déchets. En outre, dans la mesure où notre approche ne porte pas sur les questions d'extension du réseau et de l'accès au réseau de la population, cela ne nous est pas apparu comme central.

Concernant les contacts avec les autorités centrales des gouvernorats du Caire et de Giza, leur étude moins approfondie relève en partie des difficultés propres au terrain égyptien que nous expliquerons plus bas.

□ *Être enquêté en Égypte : chacun ses craintes*

Tout terrain d'enquête a ses spécificités. Lorsque nous menions nos enquêtes, l'Égypte était un pays dont le régime était autoritaire et où chacun craignait de voir ses privilèges plus ou moins grands (du statut d'un fonctionnaire à la licence d'un taxi) diminués ou non renouvelés par défaut d'allégeance. Les petits fonctionnaires ou les employés des entreprises publiques étaient les plus craintifs à cet égard. Les acteurs non officiels de la gestion des déchets et appartenant à la gestion, dite informelle, du service, étaient les moins loquaces en entretien. Du fait de leur statut illégal, ils n'étaient pas enclins à discuter sur leur lieu de travail. Les seuls entretiens approfondis qui ont pu être menés, l'ont été dans leurs quartiers où ils se sentaient plus sécurisés ou alors avec des chiffonniers ayant des contrats de sous-traitance avec des entreprises privées. Ce statut régulier déliait les langues, bien que certains aspects de leur activité aient été tus.

D'autres personnes étaient craintives, mais davantage pour des raisons économiques. En effet, si certaines entreprises privées étrangères nous ont communiqué la plupart de leurs données et ont ouvertement partagé avec nous leurs difficultés, d'autres les ont maquillées ou nous ont catégoriquement refusé des entretiens. Dans ces dispositions, on ne peut pas réellement opérer de distinction entre entreprise européenne et égyptienne. Certaines entreprises égyptiennes ont été bien plus ouvertes que les entreprises européennes.

Nos premières enquêtes de terrain auprès de la population ont été faites durant l'été 2006. Nous avons pu à ce moment là, expérimenter les délicatesses de l'enquête dans ces quartiers. Les habitants n'étaient pas les plus craintifs, quoi qu'ils savaient la police de district toujours à proximité. Certains éléments constituaient néanmoins des barrières à une prise de contact sereine : le carnet de notes et l'appareil photos. Bien souvent, dans les quartiers populaires, les gens s'opposaient à la photographie en protestant que les lieux n'étaient pas beaux, qu'il ne fallait pas prendre de photo. L'appareil photographique soufflait un vent glacial sur les trottoirs et fermait les fenêtres. Il en était de même de la feuille de papier ou du carnet de notes. Nos premières expériences en ce sens ont montré la difficulté que cela représentait. Les entretiens conduits de façon non directive et sans prise de notes

étaient plus faciles à mener. Les gens, alors parlaient volontiers. Bien souvent cependant; ces échanges dans les rues créaient des attroupements qui pouvaient être gênants à la bonne conduite de l'enquête. L'agitation gagnant chacun et échauffant les esprits, contribuait parfois à faire un drame de ce qui n'en était pas un quelque minutes auparavant.

□ *L'enquêtrice et son environnement*

- Être une femme en Égypte, un atout !

Être une femme dans un monde dominé par les hommes est délicat dans la conduite des enquêtes. Si dans les quartiers aisés, les individus étaient habitués à voir des femmes occidentales, dans les quartiers populaires, c'était une surprise. Voire un spectacle. Dans ces quartiers, durant nos enquêtes de terrain auprès des habitants, le poids des regards intrigués, rieurs, rarement hostiles mais toujours curieux, était difficile. Ils sont une ombre qui suit de près, rase les murs et nuit à la concentration. Ceci conduit à une retenue des gestes, des regards, et pousse à une enquête en apnée. Être une femme blanche était la « double peine ». Les enfants notamment n'avaient pour certains jamais vu d'occidental(e) « en vrai », certaines petites filles venaient vers nous intriguées, tirées par le bras par des mères plus effrayées qu'elles, qui leur disaient de nous toucher les cheveux « pour vérifier qu'ils sont vrais ». Au-delà de l'amusement et de leur gentillesse, ces attroupements étaient très gênants pour mener à bien le travail. Et, lorsque nous avons eu une meilleure maîtrise de l'arabe, les choses, plutôt que de se faciliter comme nous l'avions pensé, devenaient plus compliquées : nous étions de plus, devenue un singe savant ! Ainsi, pour faire des enquêtes dans le calme, il nous fallait soit être aux alentours de notre quartier où nous étions connue, soit être accompagnée d'un homme.

En revanche, à l'intérieur des appartements, être une femme était un privilège. À l'abri, nous étions reçue comme une reine. Les femmes, qui sont les maîtresses de maison, pouvaient à l'intérieur nous parler librement, et abondamment. Un homme n'aurait pas eu accès à un tel traitement : plus craint des hommes, et fui des femmes.

Être une femme s'est avéré être un avantage dans le milieu des autorités publiques égyptiennes, mais aussi des entreprises privées. Être une femme dans un milieu professionnel composé essentiellement d'hommes (dans les postes à responsabilité), constitue pour eux une fantaisie favorable à l'épanchement et aux confidences. Une femme, à la différence d'un homme, ne constitue pas une menace. Notre naïveté (parfois réelle, souvent feinte) a été le gage d'un accès facilité, dans le milieu professionnel égyptien et étranger. Contre toute attente, il faisait bon être une femme pour mener des enquêtes en Égypte.

- Parler l'arabe

Apprendre à parler l'arabe a bien évidemment été un atout dans nos enquêtes et entretiens puisque l'anglais n'est que très rarement parlé dans l'administration locale, très rarement dans les quartiers non-planifiés. Bien entendu, cela nous permettait d'accéder à un plus grand nombre d'acteurs, mais aussi, cela contribuait à l'ouverture des autorités publiques dont le personnel ne manquait jamais de nous féliciter longuement à la fin de chaque premier entretien, bien que notre arabe fut loin d'être parfait.

- Chercheur ou expert faut-il choisir ?

Notre statut de chercheur était aussi sujet à confusion ou incompréhension de la part d'individus plus coutumiers du milieu de l'expertise que de la recherche, notamment du fait de l'aide extérieure. Malgré nos tentatives de clarifier notre statut, nous n'y parvenions pas toujours. Ainsi, non pas dans les directions centrales mais dans les antennes locales de l'administration, les personnes rencontrées pensaient que nous recherchions des solutions à la gestion des déchets. Nous faisions, en dehors de notre volonté, de l'observation participante. Ce manque de clarté entre recherche et expertise nous a permis par certains aspects d'obtenir plus d'informations, les personnes concernées souhaitant faire part de tous les problèmes rencontrés. De même, un expert « actif », était perçu comme moins « voyeur » et moins intrusif que le chercheur « passif ».

Nos démarche d'usure et le mélange des genres dans notre parcours est ce qui, finalement, nous a permis d'apprendre beaucoup de choses. C'est par leur intermédiaires, qu'à certains égards, nous avons observé la gestion des déchets ménagers en train de se faire.

□ *Du travail d'usure à la participation comme méthodes*

La réalisation de nos enquêtes a été conditionnée par plusieurs éléments. La réalité de la conduite du terrain en Égypte, nos capacités financières pour mener nos enquêtes et notre insertion professionnelle.

- Journal d'enquête et hébergement scientifique

Concernant notre calendrier d'enquête et notre hébergement scientifique, nos recherches de terrain dans le cadre de notre thèse ont été menées durant deux ans entre septembre 2008 et juillet 2010. Nous avons ensuite effectué un séjour supplémentaire d'un mois en novembre 2010 et d'autres enquêtes et entretiens après la révolte de 2011 entre le 15 avril et le 30 mai 2011. Mais des entretiens et enquêtes menés les années précédentes (juin à septembre 2006 et janvier à août 2007) ont également été utilisés dans ce travail.

Durant ces différents séjours, nous avons été accueillie au Cedej (Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales), centre de recherche du réseau des

instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) bénéficiant d'une co-tutelle ministère des Affaires étrangères et CNRS. Nous avons au Cedej constitué, en partenariat avec Safaa Monqid (chercheur sociologue au Cedej) et Jamie Furniss (étudiant en doctorat d'anthropologie à l'Université de Oxford), un programme de recherche sur les déchets en Égypte par l'intermédiaire duquel nous avons pu échanger de façon collective avec les acteurs de la gestion des déchets en Égypte, notamment lors d'une table-ronde organisée en mai 2009.

L'évolution de notre méthode d'enquête guidée par le terrain pourrait se différencier comme suit dans le temps : usure (septembre 2008 à mai 2009), intégration douce (mai 2009 à janvier 2010) et participation (janvier 2010 à mai 2011).

- Enquête auprès des autorités publiques : l'usure comme méthode

Les enquêtes du côté des autorités publiques ont été, de loin, les plus délicates et sont caractérisées par plusieurs éléments : l'attente, la langue de bois et l'usure. Solliciter les autorités locales en Égypte n'a rien d'instinctif.

La première difficulté à laquelle nous avons été confrontée a été la prise de contact. Nous savions qui était responsable, mais néanmoins nous ne savions pas où trouver les responsables. Si les autorités nationales ont des sites internet où l'on peut avoir accès à leurs contacts ou adresses, ce n'est pas toujours le cas des autorités locales. Ces sites, s'ils existent, sont bien souvent en arabe et s'ils donnent des numéros de téléphone, ils sont très souvent erronés. Sans compter que les changements d'indicatifs téléphoniques n'ont jamais été très simples à comprendre. Enfin, tous les emails qui ont été envoyés aux adresses trouvées sur les sites officiels sont restés sans réponse. En langue arabe comme en langue anglaise, les administrations locales ou nationales en Égypte n'utilisent pas les courriers électroniques (exception faite dans nos enquêtes du ministère des Finances et de la *General Authority for Investment*). Le téléphone n'est pas un outil plus efficace, sauf si le numéro de la personne recherchée a été transmis par un tiers. Nous avons donc, dans un premier temps; rencontré les autorités nationales qui sont plus facilement identifiables (au Caire en tous les cas, ce n'est pas le cas pour les gouvernorats de la Haute-Égypte ou plus ruraux où l'éloignement de l'administration centrale, fait des gouvernorats et des districts des organes beaucoup plus facilement identifiables qu'au Caire). Elles nous ont redirigée vers les agences déconcentrées. En l'absence de mise en relation, le déplacement s'est avéré le plus efficace. Ensuite, une fois les rendez-vous pris, l'attente fait partie de l'enquête. Ces attentes, qui n'ont rien à voir avec le quart-d'heure tourangeau (ou autres), sont longues, plusieurs heures parfois. Elles permettent d'apprendre beaucoup sur le fonctionnement de ces administrations où circulent des milliers de personnes. On a le loisir d'y observer les comportements des fonctionnaires

comme des visiteurs, et d'y écouter leurs conversations. Le fait que le seigneur des lieux nous fasse attendre donne toute légitimité à le faire et constitue un alibi de choix.

Les résultats des premiers entretiens au regard des efforts fournis, ont été pour le moins décevants. En effet, les responsables locaux et nationaux durant nos premières enquêtes conduites entre 2006 et 2007, se maintenaient dans une forme de discours appris par cœur, et fournissaient oralement des éléments que nous pouvions trouver dans la presse ou dans la littérature grise. De même, lorsque nous demandions des données, elles n'étaient pas disponibles. Ou alors, il fallait revenir les chercher à une date qui souvent, était repoussée sans fin.

Le travail d'usure commençait. Il nous a fallu renoncer à la crainte d'être envahissante et nous avons dû faire des visites à répétitions, attendre des heures pour avoir des documents, revenir encore trois fois, quatre fois, cinq fois. Repartir bredouille le temps que la photocopieuse soit réparée. Il nous a ainsi fallu 2 ans pour avoir les contrats des entreprises du Caire ! Nous sommes venue les chercher un par un, pour chaque contrat trois heures de transport aller-retour. Pour des raisons que nous ignorions... ils ne pouvaient pas être donnés tous en même temps. Mais à la fin, nous les avons eus, tous, après qu'on nous a demandé de les brûler immédiatement après la lecture, comme tous les autres documents qu'on nous transmettait par ailleurs. Cette phase du travail d'usure, si elle a été longue, a été salubre à certains égards. Elle nous a permis d'acquiescer la confiance du personnel, qui peu à peu s'est remis à parler et à travailler pendant que nous étions dans les bureaux. Nous étions devenue, à la CCBA, « la fille du directeur ».

- L'observation participante à découvert : observer la gestion des déchets en train de se faire

« Il faut avoir déjà avoir un premier lien avec la communauté que l'on vient étudier ou se donner beaucoup de temps pour le construire, par exemple comme si l'on voulait en devenir membre, pour que se réduise l'incongruité de la situation », Arborio A.-M. et P. Fournier, 2010, L'enquête et ses méthodes. L'observation directe, Paris, Armand Colin, 3ème édition, p. 31.

Au fur et à mesure de ces passages répétés, des rencontres multipliées pour avoir des informations (auprès des autorités publiques mais des entreprises également), de l'approche de différents acteurs, nous étions peu à peu connue dans le milieu de la gestion des déchets. Nous croisions, dans nos déplacements, les professionnels publics ou privés des déchets, comprenions ainsi la régularité de leurs rencontres, les moments clefs où elles se produisaient. Notre présence peu à peu paraissait ordinaire. En cela, notre séjour prolongé a

été un atout. De mois en mois, nous étions toujours là, pas seulement un expert de passage. Au début de l'année 2010, nous avons effectué nos premières missions de consultance pour des organismes étrangers travaillant avec des organismes égyptiens (COSPE et Ama Arab et Nations-Unies et le ministère de l'Environnement). Par ce biais, nous avons pénétré le monde des déchets résolument d'une autre façon. Les professionnels travaillaient avec nous comme si nous participions à un projet : celui d'améliorer la situation. Nous étions ensemble dans des échanges où chacun parlait de façon plus libérée que dans un contexte strict d'entretien. Nous avons par ce biais touché à l'observation participante à découvert.

Chacune de nos missions nous a permis d'avoir accès à différents éléments. Notre mission pour le Plan Bleu des Nations Unies (de juillet à novembre 2010), en collaboration avec un expert égyptien auprès du ministère de l'Environnement, nous a permis, en quelques rencontres, d'accéder à des données que nous n'étions pas parvenue à obtenir en une année et demie de démarches. La plupart des chiffres nationaux fournis dans cette thèse sont issus de ce travail. Mais également en accompagnant cet expert dans les couloirs des ministères et en l'écoutant parler de son métier, nous avons beaucoup appris sur les façons de travailler des institutions nationales.

Notre mission auprès de l'organisme de coopération italien COSPE nous a davantage permis de nous frotter à l'observation directe en immersion au niveau local. Cet organisme chargé de la sensibilisation de la population pour le compte de l'entreprise Ama Arab, nous avait confié une mission destinée à la compréhension du cycle complet des déchets dans le Caire Nord. L'organisme était particulièrement intéressé par la question des activités informelles. En effet, par certains aspects, elles portaient préjudice à l'opération du service pour l'entreprise, et de l'autre côté, pour leur potentiel économique, elles intéressaient l'ONG dans sa mission de développement. Pour cette mission, nous avons proposé une méthode d'observation directe à découvert prolongée sur une partie de la ville d'une surface délibérément réduite (dans le district de Zaweyya, Caire Nord)⁷. Nous avons proposé 24h d'observation complète sur la zone par l'intermédiaire de créneaux de 3 heures d'observation en continue (donc 8 créneaux en tout répartis sur 8 jours : de 00h00 à 3h00, de 3h00 à 6h00, etc.). Durant ces périodes d'observation, nous étions attentive aux dépôts des déchets que nous repérions à l'aide de cartes, aux activités autour des déchets que l'on répertoriait, à la présence et à l'activité de l'entreprise. Nous avons aussi, par ailleurs, conduit des entretiens avec la population, avec toutes les autorités locales du district de Zaweyya où se déroulait notre enquête, avec les responsables locaux de l'entreprise, etc. Nous avons pour cela été munie d'une autorisation du gouvernorat et d'une carte de l'entreprise Ama Arab. Mieux encore, un assistant égyptien nous a accompagnée pendant toutes ces enquêtes. C'est cette étude qui nous a permis de comprendre au mieux le lien entre toutes ces activités informelles

⁷ Deux critères ont présidé à ce choix : la récurrence des plaintes des habitants quant à la mauvaise gestion des déchets (au regard des rapports communiqués par l'entreprise) et la forme urbaine (mixte entre habitat social nassérien et habitat non-réglementaire).

et le service formel, les arrangements officiels et les officieux. De même, avec l'aide de l'assistant, les enquêtes dans la rue ont été facilitées et moins l'occasion d'attroupement ou de débordements.

Nous avons également, par le biais de ces sollicitations, été amenée à suivre deux tournages de films concernant la gestion des déchets afin d'aider les réalisateurs dans leur tournage et contact avec les responsables de la gestion des déchets⁸. Nous avons pu voir dans ce cadre la façon dont les autorités et les entreprises communiquaient sur la situation et sur leurs activités.

C'est également par l'intermédiaire d'un travail avec une artiste plasticienne, Julia Varga, réalisant un film sur la communauté des chiffonniers, que nous avons eu l'occasion de faire de l'observation participante au sein de la communauté des chiffonniers en 2011. Après la révolte, un groupe de chiffonniers ayant entendu dire que nous travaillions avec les entreprises et avec la CCBA, et que nous parlions l'arabe, nous a contacté par le biais de la réalisatrice afin de leur servir d'intermédiaire avec l'entreprise. Ces chiffonniers, au bas de la hiérarchie de la communauté, souhaitent profiter de la révolte pour accéder directement aux entreprises, sans le filtre des plus gros chiffonniers. De cette façon, nous avons eu des échanges passionnants avec le groupe (composé de 5 personnes). Dans ce cadre, nous avons organisé une réunion de plusieurs heures, durant laquelle nous devons leur présenter la situation de la gestion des déchets au Caire et le fonctionnement des entreprises, tandis qu'eux devaient nous expliquer leurs difficultés actuelles et leurs objectifs à venir. Nous avons ensuite organisé à leur demande une rencontre avec l'entreprise Ama Arab. Pendant cette réunion de deux heures et demi, nous avons pu voir, face à face, l'entreprise et les chiffonniers négocier. Cette occasion d'observation participante fut un moment très riche pour notre travail.

Enfin, nous avons aussi procédé à des visites de terrain avec les différentes entreprises privées étudiées, et dans les quartiers des chiffonniers.

□ *Quelles données et quelles sources ?*

- Sources orales

Nos sources orales sont donc issues de ces échanges professionnels mais aussi d'entretiens formels non directifs et semi-directifs. Nous avons réalisé 68 entretiens en Égypte et 4 entretiens en France. Nous ne comptabilisons pas dans ces entretiens les

⁸ Tournage du film *Petites histoire de nos ordures - Le Caire*, réalisé par Nick Quinn en janvier 2010 pour une production canado-française. Et tournage d'un film et Julia Varga, artiste à la triple nationalité roumain, polonaise et française, plasticienne et réalisatrice.

échanges avec les habitants qui comme nous l'avons expliqué, étaient davantage des échanges dans la rue en groupe, plutôt que des entretiens individuels. Sur 72 entretiens, 34 ont été réalisés en langue anglaise et 28 en langue arabe. Toutes nos enquêtes de terrain ont été faites en langue arabe. Dans ces échanges en Égypte, aucun des acteurs n'a accepté d'être enregistré. Nous n'avons donc pu retranscrire aucun entretien en intégralité. De même, pendant les réunions de travail, comme les entretiens, la prise de note bloquait la discussion, ou du moins, inquiétait nos interlocuteurs. De cette façon, seules les informations quantitatives pouvaient être notées sans crainte. Parfois, profitant d'une écriture manuscrite peu lisible et du français qui était inconnu de la plupart de nos interlocuteurs, nous feignions de prendre en note ces informations et notions une remarque ou réflexion plus intéressante communiquée plus tôt. Mais la plupart du temps donc, nous nous empressons de noter ces impressions, informations et quelques formules le plus rapidement possible à l'issue des entretiens (café, transport). Pour ces raisons, lorsque nous présentons dans ce travail des extraits d'entretien, il s'agit de notes prises à l'issue ou, discrètement, pendant les entrevues.

Enfin, par respect de la confidentialité des personnes interrogées, nous avons rendu les entretiens anonymes. Lorsque nous avons eu besoin de faire régulièrement référence à une personne que nous avons interrogée ou avec laquelle nous avons travaillé, nous avons changé son prénom. Dans ce cas, ces changements sont mentionnés. Les noms ont été conservés lorsqu'ils sont extraits de la presse et qu'ils ne concernent pas les personnes que nous avons interrogées. Lorsque nos interlocuteurs nous ont demandé de maintenir l'anonymat, nous le mentionnons.

- Données quantitatives

Nous avons collecté des informations auprès des autorités et des entreprises privées. Outre la collecte complexe des informations auprès des autorités publiques locales ou nationales comme expliquée précédemment, une fois obtenues, leur utilisation a présenté plusieurs difficultés. En effet, parfois d'une autorité à l'autre, les chiffres concernant la même information (densité, quantité de déchets produites, etc.) ne correspondaient pas. La vérification des données a été un travail réellement très important dans notre travail. Aucune autorité ne possédait des informations complètes, il fallait donc pour cela nous déplacer d'autorité en autorité et solliciter plusieurs sources ce qui accentuait le risque de non correspondance.

De même, les autorités locales, ne produisent pas de sources informatisées du fait de leur faible équipement. Les informations que nous collections étaient des photocopies de documents produits très certainement par d'autres organismes (la coïncidence du traitement cartographique avec les cartes ministérielles tend à le confirmer). La qualité des cartes que l'on nous transmettait les rendaient difficilement utilisables. Par exemple, nous n'avons

jamais pu voir une carte précise de l'emplacement des décharges. Ces sites étant toujours figurés par les points circulaires imprécis. Nous n'avons de même, jamais eu accès à des cartes présentant les découpages administratifs des contrats des entreprises. Ainsi, nous n'avons récupéré aucune source numérique, qu'il s'agisse de cartes ou de chiffres, auprès des autorités. Leur traitement a donc nécessité une numérisation et une compilation complexes. Les entreprises privées possédaient des données informatisées mais toutes n'ont pas accepté de les communiquer⁹. Certaines cartes produites dans cette thèse sont le résultat d'une compilation d'informations de cinq organismes différents, collectées sur de longs mois (carte des territoires d'opération à l'échelle du Grand Caire par exemple, réalisée par compilation en 6 mois).

- Sources écrites

Nous avons consulté différentes sources écrites. Notamment la littérature grise des experts égyptiens et internationaux, essentiellement en langue anglaise.

Nous nous sommes servie des textes de loi procurés en langue anglaise, quand des traductions étaient disponibles, ou en langue arabe auprès de la *Middle East Library for Economic Services* (organisme public égyptien). Le cas échéant, nous les avons nous-même traduits.

Les contrats des entreprises en langue arabe ont été des sources centrales. Nous avons procédé à leur traduction avec une assistance en France (étudiante en droit). Enfin, nous avons profité de deux revues de presse conduites au Cedej sur l'environnement et la propreté. Nous avons consulté ces deux revues de la presse égyptienne entre 1980 et 2009. Nous y avons sélectionné les articles qui traitaient des déchets et les avons traduits par nous-même. Nous avons pu aussi profiter de certaines revues de presse traduites en français par l'équipe du Cedej au début des années 1980. Celle de 1983, sur le thème de la propreté, a été particulièrement importante dans nos recherches. De même, par l'intermédiaire des sites internet des journaux, nous avons consulté les archives des journaux égyptiens francophones et anglophones entre 2000 et 2011. Cette revue de presse ne revendique pas l'exhaustivité. En effet, la revue de presse en langue arabe était largement abondante mais la fermeture du centre de documentation du Cedej en 2009, nous a contrainte dans cet exercice. Surtout, l'exercice difficile que représente pour nous la traduction nous a nécessairement conduit à laisser des articles de côté. Nous avons, dans ce cadre, consulté 89 articles en langue arabe entre 1980 et 2011 et 83 articles en langue anglaise et française entre 2000 et 2011.

⁹ IES, les a toutes transmises. Ama Arab, si elle a été généreuse en temps, n'a pas été très généreuse en cartes et en données en format numérique. Véolia, ne nous a donné aucune carte et très peu de données en format numérique.

C. Plan de la thèse

C'est par cette méthode que nous avons tenté d'explorer les gouvernements urbains en Égypte, et d'observer leur nature et fonctionnement. Et ainsi, d'en déduire les conditions de territorialisation d'une politique publique nationale dans le contexte égyptien d'un régime autoritaire et centralisé.

1/ Dans un première mouvement, nous présenterons le contexte de notre objet d'étude destiné à mettre en avant le rôle central de l'État dans l'administration des affaires publiques. Mais nous soulignerons également l'importance des mobilisations locales dans la fourniture des services à la population. Cette démonstration se fera en deux temps :

- Dans un premier temps (chap. 2), nous montrerons la particularité des gouvernements urbains en Égypte e la sphère publique à la sphère privée sont intimement imbriquées.

- Dans un second temps (chap. 3), nous présenterons l'histoire de la structuration du service de gestion des déchets et montrerons qu'il s'est constitué de façon locale avant d'être saisi par le gouvernement central qui, voyant que le service lui échappait, souhaitait en reprendre le contrôle.

2/ Dans un second mouvement nous présenterons l'analyse empirique de nos terrains et montrerons pourquoi la mise en œuvre du service de gestion des déchets ne se fait pas de façon uniforme dans les territoires locaux égyptiens et comment dans ce cadre le rôle des différents acteurs, y compris celui de l'État, se recomposent. Cette démonstration se fera en trois temps :

- Dans un premier temps (chap. 4), nous montrerons comment le modèle de gestion intégrée des déchets est confronté à un triple défi qui compromet une mise en œuvre uniforme et égale du service : la structuration traditionnelle des gouvernements urbains, la nature particulière du service public de gestion des déchets ménagers et enfin les différences territoriales.

- Dans un second temps (chap. 5), nous montrerons dans quelles conditions le mode de gouvernement qu'invente la délégation du service de gestion des déchets ménagers et l'utilisation qui en est faite, modifient les relations de pouvoirs entre les acteurs concernés.

- Dans un dernier temps (chap.6), nous montrerons le lien intrinsèque entre forme de service rendu et mode de gouvernement urbain. À travers une présentation des différentes formes de gouvernements urbains et du service qui en résulte dix ans après la réforme, nous questionnerons les transformations à l'œuvre. Enfin, nous mettrons en évidence l'importance des ressources des délégataires et des réalités territoriales dans ces processus.

CHAPITRE 1

ÉTUDIER LES GOUVERNEMENTS URBAINS EN RÉGIME AUTORITAIRE VIA LE SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

Le questionnement à l'origine de ce travail de thèse porte sur l'existence et la nature des gouvernements urbains en Égypte. Cette question a pris place dans le cadre de l'observation d'une forte variabilité dans la mise en œuvre, d'une ville à l'autre ou d'un quartier à l'autre, de la réforme nationale de gestion des déchets ménagers en Égypte engagée par le gouvernement central. Ceci questionnait les raisons de ces transformations dans le cadre d'un régime autoritaire et centralisé dont les administrations locales sont dépourvues d'autonomie de gestion et dans lequel les mobilisations sociales ont peu de place. Nous proposons dans ce chapitre un cadrage théorique destiné à justifier de l'utilisation de ce cas d'étude, ainsi qu'à présenter notre positionnement théorique.

Section 1/ À la recherche des gouvernements locaux en régime autoritaire

« Semi-démocraties » (Hermet, 2001), « autoritarismes libéralisés » (Brumberg, 2005), « démocraties illibérales » (Guénard, 2008), « démocraties sans démocrates » (Salamé, 1994) la diversité de ces appellations antagoniques illustraient l'inadéquation des régimes arabes au canon démocratique et à ses antonymes classiques que sont la dictature et l'autoritarisme. Ces différents qualificatifs étaient éloquentes de l'hybridité de ces États. Cette démocratie « des adjectifs » (Hermet, 2008) remettait en cause la capacité des gouvernements à adopter le

modèle, mais témoignaient aussi de transformations en cours dans ces sociétés que l'on disait « bloquées » (Droz-Vincent, 2004). Les événements récents débutés en Tunisie au début de cette rédaction, ont battu en brèche les deux perceptions dominantes de ces régimes qui attribuaient l'absence de transition démocratique au contrôle renforcé de l'État (Heydemann, 2002 ; Kienle, 2006) et à la nature de ces sociétés musulmanes (Salamé, 1991). Ils ont confirmé aussi le maintien jusqu'alors de l'autoritarisme - sous le visage falsifié de la transition libérale économique et politique - à l'origine du soulèvement de ces peuples. De même ils ont dénoncé l'infondé des thèses considérant ces sociétés comme culturellement incompatibles avec de quelconques demandes démocratiques. Quoiqu'il en soit, les régimes autoritaires malgré les réformes engagées s'étaient, pour certains, maintenus. Si ces événements de 2011 ont fait naître une vague d'espoir pour une évolution vers des régimes démocratiques, l'issue reste à ce jour inconnue, et nombre d'États arabes demeurent des États autoritaires. En tout état de cause, la plupart d'entre eux, au début de ce travail de recherche, se caractérisaient par une forte centralisation, une absence de liberté d'expression, un contrôle excessif des activités de la société civile (Ferrié, 2006 ; Kienle, 2006), une vie politique artificielle (Ferrié, 2006), l'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire (Bernard-Maugiron, 2007), et une absence d'autonomie locale (Ben Nefissa, 2009).

De ce fait, étudier le gouvernement urbain en régime autoritaire pose un problème heuristique. Comment partir à la découverte d'un « gouvernement local » dans le contexte d'un État centralisé et autoritaire ? En effet, la nature centralisée et autoritaire d'un régime interroge la possibilité même de l'existence du gouvernement local dans sa dimension institutionnelle et politique (autonomie financière, exercice légitime du pouvoir, responsabilité devant la population administrée). N'est-ce pas s'engager dans la quête d'un Graal inexistant ?

Poser la question du gouvernement local en Égypte, risque donc d'apparaître comme une poursuite vaine. Il faut pour y répondre, trouver une méthodologie qui permette l'étude d'un absent potentiel, dans tous les cas d'un inconnu.

A. Étudier un absent : le gouvernement et la gouvernance comme méthode

Ainsi, ce n'est pas une définition des gouvernements locaux que nous sommes allée chercher dans la littérature, mais davantage une méthode et des jalons de lecture de façon à déterminer ce à quoi nous souhaitions être attentive. Dans ce cadre, deux analyses se

proposent pour l'étude du gouvernement local : l'approche par le gouvernement et l'approche par la gouvernance.

1/ Approche institutionnelle : le gouvernement local

L'étude du gouvernement renvoie à des approches centrées sur les institutions et donc en partie hiérarchique. Le gouvernement, en France mais aussi dans la littérature anglo-saxonne, se réfère aux institutions officielles de l'État, à une forme rationnelle et cohérente, à l'exercice d'un pouvoir coercitif légitime (Le Galès, 1995 ; Stoker, 1995). Défini comme un ensemble de règles, d'organes et de processus d'agrégation et d'orientation de l'action (Favre, 2003, citant Jean Leca), il constitue des « processus formels et institutionnels qui [...] ont pour but d'assurer le maintien de l'ordre et de faciliter l'action collective » (Stoker, 1995). Le gouvernement est le résultat d'un procédé historique construit en réaction à des menaces ou des situations de crise (De Swaan, 1995) qui s'exerce par l'intermédiaire de différents instruments que sont les institutions au sens large (organismes, lois, etc.) (Lascoumes et Le Galès, 2004). Ces institutions du gouvernement représentent « un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations » (Lascoumes et Le Galès, 2004 citant North, 1990). Le gouvernement renvoie donc à des institutions et des structures destinées à faciliter l'exercice du pouvoir. C'est une construction rationnelle de l'exercice du pouvoir sur une population considérée comme un tout (selon la conception de la gouvernamentalité de Foucault).

Parler de gouvernement local dans ce cadre renvoie donc aux instances décentralisées (municipalités, régions, intercommunalités, etc.) disposant de l'autonomie financière et fiscale, et de la légitimité politique. C'est-à-dire que ce sont des institutions responsables devant leurs administrés au sens de *accountable* (responsabilité, imputabilité et reddition). Ainsi, les travaux sur le gouvernement local ne sont pas strictement urbains, mais renvoient à la gestion politique des territoires locaux en général.

2/ Approche transversale : la gouvernance

□ *La gouvernance dans les pays du Nord : retrait de l'État*

L'usage de la gouvernance pour parler du local dans les pays du Nord est d'origine résolument urbaine. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, les disciplines de la science politique et de la sociologie ont abandonné les approches institutionnelles du gouvernement pour s'intéresser à un processus élargi à travers le concept de « gouvernance » ou d'action collective (plutôt que d'action publique (Muller, 2011)). Les approches du

gouvernement ont emprunté au management le terme de gouvernance afin de qualifier le changement qui s'opérait, selon les auteurs, dans la gestion des affaires publiques en ville. L'histoire de l'apparition de la gouvernance pour caractériser les gouvernements urbains a été maintes fois traitée (Le Galès, 1995 ; Stoker, 1995 ; Jessop, 1998 ; Jouve, 2003). Ce changement dans la gestion urbaine est le résultat, selon les auteurs, de deux mécanismes majeurs liés au processus de globalisation : la nécessité du développement économique et la logique de compétition entre les villes (Le Galès, 1995). Le développement économique et les impératifs compétitifs des villes ont entraîné un élargissement de l'arène du gouvernement local à d'autres acteurs de la sphère privée faisant sortir le gouvernement local d'une structure strictement hiérarchique. La théorie de la gouvernance postule que dans le champ de l'action urbaine, le gouvernement local a un rôle mais que ce n'est pas un rôle primordial dans la décision. Il est « un acteur comme un autre » (Le Galès, 1995), de même que l'État et ses institutions de façon générale. Il n'y a donc plus de relations hiérarchiques entre les acteurs urbains, mais c'est plutôt à une organisation « hétérarchique » (Jessop, 1998) que répond la gestion des villes. La gouvernance privilégie des mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin pour fonctionner de l'autorité et des sanctions de la puissance publique (Stoker, 1995, p. 155). C'est donc un ébranlement de la définition traditionnelle du pouvoir weberrien. Dans cette situation, le gouvernement (au sens classique) ne gouverne jamais complètement la ville parce qu'il doit composer avec les forces du marché, les groupes religieux, les intérêts familiaux, les mouvements sociaux, et les ONGs (Borraz et Le Galès, 2011). La nécessité de caractériser cet état de fait découle de l'observation de la présence de sous-systèmes ou organisations qui bien qu'indépendants dans l'opération, sont structurellement reliés car interdépendants (Jessop, 1998). Dans ce contexte d'interdépendance et de nécessaire coordination des intérêts, la frontière entre les secteurs publics et privés tend à s'estomper (Stoker, 1995). C'est pourquoi l'étude de cet élargissement de la sphère d'action locale s'est particulièrement intéressée à l'influence des acteurs privés dans la gestion urbaine à travers les approches des *urban regimes* ou des coalitions de croissance et à leur poids dans l'aménagement des villes européennes ou nord américaines (Pinson, 2009 ; Borraz et Le Galès, 2011). De l'élargissement de la sphère de la gestion urbaine découlent trois phénomènes qui caractérisent le « nouveau gouvernement urbain » : l'absence de hiérarchie, la coordination d'organisation de différentes natures, l'estompement de la frontière entre public et privé. Ce sont ces transformations qui sont à l'origine de la nécessité de créer un nouveau terme pour en rendre compte. La gouvernance urbaine se définit donc comme un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'Institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans un environnement fragmenté, incertain » (Le Galès, 1995).

□ *La gouvernance dans les pays du Sud : l'étude de l'État en négatif*

L'approche de la gouvernance dans l'étude des gouvernements urbains dans les pays du Sud est apparue pour d'autres raisons. Elle est tout d'abord très empreinte d'une dimension prescriptive, au regard du saisissement de ce terme, dans les années 1990, par les organismes internationaux afin de réunir deux ambitions libérales majeures des programmes de réforme : libéralisation économique et décentralisation (Osmont, Goldbum et al., 2008). Le PNUD (Programme des Nations-Unies pour le développement) qui érigeait le concept en précepte en 1997 la présentait comme suit :

« Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences » (Osmont, Goldbum et al. , 2008).

Il s'agissait *in fine*, d'un retrait de l'État. Sous l'influence de ces réformes, et dans un contexte de crise budgétaire, les États d'Afrique qui ont été les principaux terrains étudiés à l'aune de la gouvernance, se déchargent de leurs prérogatives par deux intermédiaires : décentralisation et privatisation. Ces transformations ont influencé la redéfinition des pouvoirs traditionnels de l'État et ont encouragé un usage analytique de la gouvernance. Ainsi, dans ces pays, l'étude par la gouvernance a surtout été utilisée afin de rendre compte de la transformation de ces rapports entre (nouveaux) gouvernements locaux et États (Jaglin et Dubresson, 1993). Dans un contexte de villes disposant de peu de ressources financières et très fortement marquées par les différences socio-spatiales, une large gamme d'acteurs interviennent dans la gestion urbaine et interdit de considérer que l'État ou les gouvernements locaux comme les seuls acteurs de la gestion urbaine (Blundo et Olivier De Sardan, 2001). Cette gestion urbaine locale qui relève d'une mobilisation de nombreux acteurs informels, pourvoyeurs des services publics essentiels dans une relation intime aux structures formelles (De Sardan, 2001 ; Adjepolu G., 2002 ; Jaglin, 2005 ; Cavé, 2009 ; Mérino, 2010), explique en partie le succès de l'approche de la gouvernance urbaine pour l'étude des villes d'Afrique subsaharienne (Blundo et Olivier De Sardan, 2001 ; Bakker, 2003 ; Osmont, Goldbum et al. , 2008). Dans un double retrait volontaire de l'État, politiquement (décentralisation) et financièrement (décentralisation et privatisation), la gouvernance a fourni l'occasion d'une étude de gouvernements locaux en formation (Jaglin et Dubresson, 1993) et ainsi de la négociation de l'État au quotidien (Blundo et Olivier De Sardan, 2001). Il s'agissait dans ce cas d'étudier le contexte d'un champ politique local en train de se constituer et de questionner son rapport à l'État dans ce contexte (Jaglin et Dubresson, 1993 ; Otayek, 2009 ; Mérino, 2010 ; Quenot, 2010).

Ces approches par la gouvernance dans les États de tradition démocratique et dans les États africains présentent des similitudes mais aussi des différences. Toutes les deux s'intéressent à une multitude d'acteurs et à la coordination de leurs intérêts dans la gestion urbaine. Elles adoptent donc une définition horizontale du gouvernement urbain, plutôt que verticale, et démontrent que les décisions et actions ne sont jamais le fruit d'un seul acteur que serait le gouvernement et ses institutions. De même, toutes les deux se justifient par un changement du rôle de l'État. Dans le premier cas, il s'agit de voir ce qui se passe en dehors de lui, c'est pourquoi ces études se sont très fortement centrées sur l'étude de la structuration des intérêts privés dans la gestion urbaine. Dans le cas de l'étude de la gouvernance dans les villes d'Afrique, cette approche par une ethnographie de la gouvernance (Blundo et Olivier De Sardan, 2001) a permis d'étudier l'État et la réalité au quotidien de ses transformations (Blundo, 2001). Dans ces études l'État et le gouvernement se révélaient en filigrane.

B. Le « gouverner » comme objet en régime autoritaire

L'étude des gouvernements locaux est beaucoup moins développée dans le monde arabe dont la nature centralisée des régimes suscite davantage d'études favorisant l'échelle nationale. Il faut dire que, malgré les réformes économiques et politiques (retrait de l'État des affaires économiques et ouverture partielles de la gestion des affaires publiques à la société civile) susceptibles d'encourager l'émergence d'une gestion locale par une plus grande autonomie et pluralité de la gestion des affaires publiques au niveau local, ce n'est visiblement pas le cas. Au contraire, les travaux de la science politique montrent que ces réformes sont instrumentalisées par le gouvernement central, et confirment le maintien voire le renforcement de l'État dans toutes les sphères de la société, y compris au niveau local.

1/ L'omniprésence de l'État ou l'anti-gouvernement local

En effet, alors que certains pays du monde arabe étaient loués par les bailleurs de fonds internationaux qui s'enthousiasmaient de leurs progrès considérables en matière économique (investissements étrangers, privatisations, croissance) et de l'émergence observée d'une société civile constituée et active¹⁰, ces résultats sont à nuancer. Le constat d'un manque de changements réels dans la nature des régimes, sous couverts de réformes

¹⁰ C'était le cas de l'Égypte et la Tunisie qui étaient présentées comme étant les « bons élèves économiques » de la Banque Mondiale, tandis que la Jordanie à titre d'exemple serait le « bon élève politique » pour ses réformes en matière de décentralisation notamment.

libérales, s'explique essentiellement par un détournement des réformes à l'avantage des régimes afin d'asseoir davantage leur ascendant sur leurs sujets.

□ *Libéralisation ou délibéralisation ?*

Dès les années 1990 les travaux sur l'Afrique, notamment ceux de Béatrice Hibou, mettent ces processus en lumière. Sur le continent, les réformes économiques et les privatisations des biens publics ou services publics, sont l'occasion pour l'État de se redéployer dans les différentes sphères de la société. Dans un mécanisme de « privatisation des États » (Hibou, 1998), Béatrice Hibou montre que l'entrée d'acteurs privés dans les jeux de pouvoir est en fait utilisée par les dirigeants pour renforcer leur potentiel de négociation. Chaque moment de négociation est alors utilisé par le gouvernement omnipotent afin de laisser les élites au pouvoir parvenir à leurs fins.

Un peu plus tardivement vers la fin des années 1990, un constat similaire est fait concernant les pays du monde arabe. Néanmoins les réformes n'y sont pas perçues comme un moyen de redéploiement de l'État mais davantage comme une occasion de se déployer dans des sphères qui lui étaient jusque là étrangères, élargissant plus encore ses capacités de contrôle (Signoles, 2006). Selon les auteurs, la Tunisie et l'Égypte sont les deux États à avoir le mieux utilisé le subterfuge des réformes pour dorer leur image à l'international et museler la société civile à l'intérieur (Ferrié, 2005).

Ainsi, la Tunisie de Ben Ali « bon élève » choyée des organismes internationaux et des États occidentaux, n'a eu de cesse d'utiliser les mécanismes des réformes économiques pour conforter l'assise des élites dirigeantes en place. Et, si développement économique il y a eu, cela n'a profité qu'à une infime partie de la population, la majorité demeurant dans une précarité extrême dont le désespoir l'a conduite aux révoltes de cette fin d'année 2010. Béatrice Hibou (Hibou, 2006) mais d'autres auteurs également avaient très largement démontré ces mécanismes.

Eberhard Kienle s'est particulièrement attaché, dans de nombreux travaux, à démontrer la nature ambiguë de l'Égypte dans ces changements. Dans son ouvrage *A Grand Delusion. Democracy and economic reform in Egypt* publié en 2001, il montre, que bien procédant aux réformes économiques et politiques attendues par les bailleurs de fonds et la communauté internationale, le gouvernement égyptien se repli vers l'autoritarisme. Les médias et les organisations internationales voudraient voir, en l'Égypte, un État en voie de démocratisation, notamment au regard de la tenue d'élections libres notamment. De fait la constitution égyptienne, comme l'indique l'auteur, garantit aux Égyptiens, la presque intégralité des libertés consenties aux citoyens européens *via* leurs constitutions. Néanmoins dans les faits, depuis le début de ces réformes, de grandes restrictions ont été appliquées aux libertés des citoyens égyptiens dans le domaine de la participation, notamment par l'intermédiaire de différentes lois destinées à limiter les libertés d'expression ou de

mobilisation (Kienle, 2001) promulguées loin de cette image de « marketing libéral »¹¹. Ces mécanismes ne sont pas propres à l'Égypte seule, la Jordanie connaît les mêmes ressorts, de même que le Maroc ou de nombreux pays d'Afrique.

□ *Du bon usage de la gouvernance*

Dans ces transformations de façade, la gouvernance dans sa dimension prescriptive, façonne les régimes autoritaires. Bien que gage de plus de démocratie, ce concept se révèle un outil démocratique contreproductif.

L'encouragement à l'émergence de la société civile dans les années 1990 sous l'influence des politiques de bonne gouvernance des bailleurs de fonds dans la région du monde arabe, a deux effets concomitants : les régimes trouvent en elle une aubaine afin de se décharger de prérogatives qu'ils ne peuvent plus assumer ; dans le même temps, les citoyens découvrant de nouveaux pourvoyeurs de services, se détournent du politique traditionnel et des élus locaux, pour aller chercher auprès de ces ONG des solutions à leurs problèmes de registre privé plutôt que collectif (Ferrié, 2005).

Par ailleurs, le recours à la société civile et aux experts, au cœur du concept de gouvernance, est légitimé par un discours techniciste louant l'impartialité de l'expertise et de l'approche sectorielle face à des enjeux politiques. Cette technicisation de la mise en œuvre des politiques publiques contribue elle aussi largement à la délégitimisation des élus qui se voient opposer la légitimité d'expertise à leur légitimité politique. Elle permet dans certains cas aux gouvernants de se positionner face à l'ignorance des élus locaux et de renforcer le centre via un registre de déconcentration plutôt que de décentralisation. De cette façon, au Liban, comme le montrent Myriam Catusse et Karam Karam, la décrédibilisation des élus locaux favorise la montée des élites locales communautaires par ailleurs très structurées tandis qu'au Maroc, elle participe d'un processus d'exclusion des maires au profit des wâli-s, équivalent des préfets français (Catusse et Karam, 2009).

Enfin, le processus pluraliste censé élargir le nombre et la diversité des acteurs impliqués est « retourné » par les régimes par une sélection soigneuse des participants aux arènes politiques. Florian Kohstal (2009) montre, au sujet de l'Égypte et du Maroc, ce retournement des outils de démocratisation de la Banque mondiale par une fermeture extrême des lieux de décisions orchestrée par les régimes afin de servir leur stabilité.

Ainsi, les auteurs des sciences politiques pointent une tendance au bouleversement du politique par la remise en cause des légitimités classiques face à d'autres modes de

¹¹ En premier lieu bien sûr la loi sur l'état d'urgence reconduite tous les deux ans depuis l'assassinat du président Anouar el Sadate et interrompue brièvement de 1981 à 1982. Les associations se sont vues davantage muselées par des lois successives de 1999 et de 2002 qui prodiguent finalement au gouvernement la liberté de les dissoudre.

légitimation, ainsi que par des modes de sélection brouillés des gouvernants tous régimes confondus (démocratiques ou autoritaires). Cette nouvelle forme du politique, qui implique une participation directe des citoyens, vient bouleverser le mode de participation citoyenne « distanciée » propre à la démocratie représentative. Dans le cas des démocraties occidentales, la multiplication des niveaux d'actions et d'acteurs affaiblit le pluralisme, en ce que la constitution de ces arènes prend des contours élitistes dont la légitimité est fort éloignée de la traditionnelle légitimité électorale (Jouve, 2005). Il en va de même dans les régimes autoritaires où la gouvernance et l'ouverture au processus participatif qui pourraient entraîner le pluralisme démocratique tant attendu, ne s'avère pas moins élitiste. Dans un cas, la gouvernance, loin de renforcer les démocraties en place, vient en émietter les fondements, tandis que dans l'autre, loin d'entraîner sur la voie du développement démocratique, elle est une arme pour les régimes autoritaires afin de renforcer leur ascendant. Le pluralisme, étalon du caractère démocratique ou autoritaire, évolue dans les deux cas vers un pluralisme limité qui brouille les distinctions entre l'une et l'autre forme de régime (Camau et Massardier, 2009). Dans les deux cas, le pluralisme est instrumentalisé par les gouvernants et œuvre à la dépolitisation des arènes de l'action publique. Cette remise en cause du rapport *politics/policies*, fait évoluer les modes de gouvernement vers des « *anti-politics machines* » (Otayek, 2009), et profite aux régimes autoritaires à la perfection.

Les régimes autoritaires présentent donc des gouvernements locaux structurellement faibles ou inexistants du fait de la permanence de la tutelle de l'État. De plus, par l'intermédiaire des réformes économiques et politiques, le précepte de la gouvernance ne permet pas un réel partage de la décision locale. Plus encore, il apparaît comme un anti-gouvernement, puisqu'il nuit aux organes légitimes représentatifs de la population. Mais faut-il considérer pour autant que le « gouverner local » n'existe pas ? Que rien, dans ces régimes, ne se partage dans la gestion des affaires publiques ?

2/ Des transformations locales inconnues : étudier le « gouverner »

Pour certains auteurs, au contraire, ces transformations qui brouillent le rôle de l'État et des responsables locaux dans l'action publique, invitent à combler le manque d'études localisées de la reconfiguration des pouvoirs dans les régimes autoritaires arabes (Signoles, 2006).

□ *Une approche locale pour étudier la co-gestion des affaires publiques*

Dans cette entreprise, l'approche locale des politiques publiques peut s'avérer féconde puisque qu'elle résulte du même questionnement sur le rôle de l'État. En effet, l'analyse des politiques publiques revisitée en France depuis les années 1980 (Mérino, 2010) a mis à mal la vision européenne d'un État omnipotent et omniscient dont la rationalité était en mesure de transcender l'irrationalité des intérêts particuliers (Muller, 2000). L'analyse des *policies* révèle donc les limites même d'une approche institutionnelle de leurs mise en oeuvre et invite à prendre en considération la pluralité des acteurs qui entrent dans ce processus et participent d'une action collective mêlant les sphères publiques et la société civile et croisant les niveaux et échelles de pouvoirs. Dès lors que l'on a abandonné l'approche séquentielle des politiques publiques et que l'on s'est centré sur les résultats, l'analyse des politiques publiques a permis de « sociologiser notre regard sur l'État, dans la mesure où, au lieu de se saisir de l'État par le haut en bloc, elle va nous permettre de l'observer par le bas et en détail » (Muller, 2000, p. 192). L'analyse des politiques publiques *via* l'action publique tire donc tendancieusement vers le local, en ce que la recomposition de cette dernière passe par un territoire (Le Galès, 2001, p.294) que composent autant de formes de pouvoirs que d'acteurs divers. Ainsi, dans les régimes démocratiques, comme autoritaires, l'étude de la mise en oeuvre des politiques publiques fait du local le « théâtre des transformations des régimes » (Catusse et Karam, 2009). En mettant en avant le rôle des différents acteurs, elle permet d'interroger la réorganisation des pouvoirs et de fait la nature des régimes dans leurs relations centre/périphérie. Érigeant ainsi l'étude des acteurs et des résultats comme instrument de lecture des « rouages de l'État », autrement dit des « dessous du seuil » tels que les appelaient de détracteurs de la transitologie (Heydemann, 2002). Aussi contribue t-elle à l'appréhension des réalités du maintien de l'autoritarisme, tout autant que des possibilités pour les acteurs d'en contourner la contrainte. De même, ces analyses qui mettent en avant le dessein des pouvoirs au niveau local et les articulations entre les différents niveaux de la politique, permettent de remettre en question « les clichés habituels [de] la « soumission passive » des populations et [du] caractère discrétionnaire des régimes en faisant ressortir des pouvoirs locaux forts et effectifs y compris dans des contextes autoritaires » (Signoles, 2006). Elles contribuent ainsi à mettre en lumière que loin des préjugés, y compris en régime autoritaire et centralisé, des individus contribuent localement à influencer les politiques nationales. Elles permettent aussi d'évaluer l'emprise de l'État et de voir si malgré ses capacités de retournement, les acteurs locaux parviennent à se ménager certaines marges de manoeuvre afin d'entrer à leur tour dans des actions politiques dont ils sont a priori exclus.

□ Poser le gouvernement local en hypothèse

Est-ce à dire qu'il faille choisir un angle d'observation plutôt qu'un autre ? Que dans cette perspective, une approche horizontale de la gestion locale s'avère plus pertinente ?

Ce n'est pas le choix que l'on a fait pour l'étude de notre cas, pour deux raisons principales.

Tout d'abord parce que l'imbrication de l'État et de la gestion collective dans les régimes de tradition autoritaire est contraire à une césure entre les deux modes de gouvernement. La volonté de regarder l'État par l'intermédiaire de la gouvernance locale en Afrique et dans le monde arabe confirme cette difficulté. Cela confirme aussi que la gouvernance ramène nécessairement au gouvernement, de même que l'étude du gouvernement en lui-même ne signifie pas considérer que les décisions se prennent dans cette seule sphère. C'est pourquoi certains auteurs encouragent à prendre la gouvernance comme hypothèse plutôt que comme postulat (Jouve, 2003).

Ensuite parce que nous posons la question de la condition de la territorialisation des politiques publiques en régime autoritaire et de leur adaptabilité aux réalités urbaines, il s'agissait d'étudier les marges de manœuvre des acteurs en général. Il ne fallait donc pas s'intéresser à la seule gestion locale partagée, mais aussi questionner l'existence d'une forme d'autonomie des administrations locales par rapport au gouvernement central.

De plus, si gouverner est décider, où se situe la décision dans une gestion partagée où le gouvernement n'existe plus ? En effet, la gouvernance, par son approche horizontale, brouille les pistes de la décision. Et bien qu'elle ait été à l'origine de l'approche par la gouvernance (Borraz et Le Galès, 2011), il devient difficile de répondre à une question qui a fait date : « Qui gouverne ? » (Dahl, 1960). S'il n'y a plus de lieu de décision, il n'y a plus de responsables. Il n'y a plus possibilité d'imputabilité. Au gré de ces approches locales pluralistes dans les régimes autoritaires (ou dans les États forts), le rôle du gouvernement local en tant qu'institution potentiellement autonome du gouvernement central est éludé¹² et il semblerait aujourd'hui que l'on en sache plus sur le « comment on gouverne » plutôt que sur le « qui gouverne ». Laisser de côté le rapport hiérarchique entre les composantes du gouvernement revient donc en à laisser dans l'ombre la question de la responsabilité des gouvernements locaux (au sens de *accountability* en anglais : responsabilité, imputabilité et

¹² Bernard Jouve fait le même reproche aux études par la gouvernance de la gestion locale dans les pays du Nord qui a conduit selon lui à oublier le rôle de l'État et du gouvernement dans sa dimension traditionnelle. Et, alors que l'on parlait du postulat d'une transformation du pouvoir local, cette démonstration reste à faire. Voir : JOUVE B., 2003, *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Elsevier, 124p..

reddition) devant la population de leur juridiction et donc ignorer ceux qui sont garants de fournir les biens publics à la population.

Dans le cadre d'un État centralisé et d'autorités locales dépourvues de ressources, d'autonomie financière et de légitimité, il s'avère donc nécessaire de faire également du gouvernement local une hypothèse.

□ *Étudier le gouvernement en train se de faire : méthode et grille de lecture*

L'utilisation du terme « gouvernement urbain » dans notre travail trahit cette volonté de considérer les deux approches du gouvernement et de la gouvernance. L'utilisation du terme « gouvernement » renvoie à une responsabilité, à la prise de décision nécessaire à l'atteinte d'objectifs déterminés. De même il renvoie à la volonté d'étudier les responsables locaux dans le champ de l'administration de l'État, leurs libertés et leurs contraintes de même que leur relation à la population qu'ils administrent. L'utilisation du mot « urbain », quant à elle, fait écho à l'approche essentiellement urbaine de la gouvernance au niveau local dans les pays du Nord et donc à la volonté d'étudier la transformation de la gestion urbaine au gré de l'introduction formelle ou informelle d'acteurs différenciés. Nous avons décidé d'utiliser ces approches en tant que méthodes complémentaires souhaitant mettre en avant les responsabilités de chacun des acteurs et leurs marges de manœuvre dans le gouvernement des territoires.

Ne connaissant pas la nature de ce que nous étudions, et pour nous écarter des risques déterministes de choisir une approche plutôt qu'une autre, nous avons choisi de nous intéresser au « gouverner » afin de regarder le gouvernement « en train de se faire ». Bien que le « gouverner » soit pour certains plus difficile encore à définir que le gouvernement lui-même (Favre, 2003), c'est la nature du régime politique de notre étude de cas qui nous a poussée à étudier les fins plutôt que les moyens. Nous avons dans ce cadre choisi de définir le « gouverner » comme la capacité de prendre des décisions (Favre, 2003, citant Jean Leca ; Borraz et Le Galès, 2011), réaliser des objectifs prédéterminés (Stoker, 1995 ; Borraz et Le Galès, 2011), affecter des ressources (Favre, 2003, citant Jean Leca ; Borraz et Le Galès, 2011), coordonner les comportements et les activités de différents acteurs (Borraz et Le Galès, 2011) (Jouve, 2003, citant Kooiman, 1993) (Lascoumes et Le Galès, 2004, citant North, 1990) et résoudre des conflits (Favre, 2003, citant Jean Leca ; Borraz et Le Galès, 2011).

Dans cette approche donc, tandis que le gouvernement fait référence aux institutions responsables (approche institutionnelle), le gouverner peut être le fruit de différents acteurs comme le laisse entendre la nécessité de coordination et de résolution des conflits.

En croisant une approche institutionnelle et horizontale, nous espérons rendre compte de l'articulation des deux formes de gestion (institutionnelle et horizontale) et témoigner de leur existence ou inexistence. Étudier ainsi le rôle de chacun des acteurs et la façon dont ils se coordonnent ou non afin de déterminer d'objectifs communs face aux territoires qu'ils administrent. Ainsi, lorsque nous évoquerons une approche institutionnelle, nous ferons référence à deux éléments : l'étude du gouvernement et du rôle des différentes institutions et administrations de l'État les uns par rapport aux autres (i) et leur responsabilité face aux administrés (ii) dans la gestion locale. Tandis que quand nous évoquerons une approche horizontale ou une gestion horizontale, nous considérerons deux éléments : une gestion locale partagée (i) entre des acteurs placés sur un pied d'égalité (ii). Dans les deux approches nous serons attentive à la façon dont la décision se prend et dont les intérêts se coordonnent afin de servir des objectifs déterminés.

Cette approche nous a conduite à dresser la grille de lecture suivante des gouvernements urbains et de leurs missions :

Tableau 2. Grille de lecture des gouvernements urbains

Gouvernement urbain	
Moyens	Autonomie financière
	Autonomie politique (de gestion)
	Représentativité de la population
	<i>Accountability</i> (Responsabilité, imputabilité, reddition)
	Institutions pérennes
Gouverner	
Fins	Atteindre des objectifs déterminés
	Coordonner des actions
	Résoudre les conflits
	Servir l'intérêt général

Pour cette étude bi-directionnelle d'un « gouverner » local, il nous fallait un objet. La délégation de service public nous a paru en être un de choix puisque, par sa dimension symbolique de service public, elle questionne le gouvernement (responsabilité des autorités locales devant la population administrée, intérêt général lié au service public) tandis que par sa mise en œuvre opérationnelle par la délégation, elle permet une analyse d'une gestion urbaine horizontale par l'introduction d'une relation contractuelle avec un acteur privé.

Section 2/ Les services publics en réseau et pouvoirs locaux

Les services publics sont pertinents à différents titres dans l'étude des gouvernements urbains. Parce que concernant l'observation de la transformation des régimes autoritaires dans leurs rapports centre/périphéries. Ceci parce que dans la théorie même qui a encadré leur développement, ils questionnent l'État et sa relation avec ses citoyens entre assujettissement et domination. Fournis par l'intermédiaire d'une délégation de service public, ils sont également propices à l'étude des gouvernements urbains puisqu'ils introduisent un rapport entre les administrés et les autorités locales propice à l'étude du gouvernement local, et qu'ils impliquent une gestion partagée entre plusieurs acteurs. Ensuite parce que leur observation par les filtres de la géographie, permet de mettre en lumière les pouvoirs locaux qui se cristallisent autour de leur fourniture ou dans le combat pour leur fourniture. Ce sont ces qualités que présentera de façon détaillée cette section.

A. Le rôle de l'État dans la fourniture des services publics : assujettissement ou domination ?

Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, dans le contexte du développement économique précipité par l'industrialisation et de la nécessité grandissante de l'intervention de l'État dans l'aménagement du territoire, l'État s'est investi d'un rôle éloigné de sa conception traditionnelle fondée sur la puissance et la souveraineté. Le contexte économique, combiné à la naissance de la sociologie par les travaux de Durkheim et aux débuts de la protection sociale pour les ouvriers, ébranle le rôle classique de l'État libéral. Le « solidarisme », qui sera au coeur de l'idéologie de la Troisième République, fait de l'État un intervenant direct dans la société et le garant de la solidarité sociale. La théorie du service public vient, dans cet ébranlement conceptuel, fournir des réponses juridiques et idéologiques de la place occupée par l'État dont la fonction est grandement renouvelée (Chevalier, 2005).

Duguit, juriste et père fondateur de la théorie du service public, fait de celle-ci le support de la reconstruction de l'État et érige le service public comme un élément clef permettant la limitation du pouvoir de l'État. Le théoricien qui ne croit pas en la « personnalité morale » de l'État ne voit en lui qu'« une entité « métaphysique » placée derrière les gouvernants pour légitimer l'emploi de la coercition (Chevalier, 2005, p.22) ». Le service public est pour lui un « droit objectif » qui est seul à même de justifier la contrainte. L'État est donc désormais perçu comme pourvoyeur de services, étant assujetti aux citoyens qui sont en droit d'exiger et d'attendre que service leur soit rendu. Cette conception nouvelle

de l'État renverse le rapport gouvernants/gouvernés en plaçant les premiers au service des seconds. D'un organe simplement coercitif, l'État glisse vers le rôle de garant du bien-être social et de l'intérêt général. Néanmoins ce nouveau rôle n'a pas amoindri sa puissance, mais a au contraire contribué à renouveler et renforcer sa légitimité (Chevalier, 2005). L'État n'a dès lors plus été perçu comme simple organe répressif, mais comme garant de l'intérêt général, ce qui a largement contribué à accentuer son crédit. L'idéologie des services publics a donc fortement contribué à l'expansion de l'État dans un retour de manivelle inattendu de son assujettissement théorique.

De plus, la crise économique, après les Trente Glorieuses, remet en cause le modèle de l'État providence et la théorie du service public est vivement critiquée dès les années 1970 à l'aune d'un retour d'une considération libérale de l'État. La critique de la théorie du service public aurait trois origines selon Chevalier. Tout d'abord, les difficultés financières remettent en cause la pertinence économique d'une gestion publique des services, tandis que la théorie du *Public Choice* développée aux États-Unis dès les années 1960 bat en brèche la perception de l'État bienveillant, garant de l'intérêt général. Les agents de l'État (les gouvernants et les fonctionnaires) sont dénoncés comme agissant davantage pour leurs intérêts propres que pour le fallacieux intérêt général avancé par l'action publique. L'État ne bénéficie plus du même crédit qu'auparavant et l'on dénonce les « marges de discrétion » (Chevalier, 2005) dont il dispose afin de servir des intérêts personnels plutôt que collectifs.

Enfin, la dynamique d'expansion de l'État liée au service public est perçue comme liberticide du fait de la réduction consécutive des marges de manoeuvre individuelles qu'elle entraîne. Au travers de cet appel à un retour d'une conception libérale de l'État sont mis en avant les moyens coercitifs toujours existants de l'État sous de faux-semblants de bien-être social et collectif. L'État par le développement du service public, loin d'avoir placé les usagers citoyens sur le devant de la scène décisionnelle, les a étouffés sous le poids de sa légitimité renouvelée et démultipliée, tandis qu'il maintenait ses mécanismes coercitifs dont les formes sont certes renouvelées, mais néanmoins toujours présentes.

Le service public a donc, dans la construction de la théorie de l'État, mis en avant l'ambiguïté de ce dernier entre coercition et bienveillance. Il fournit l'illustration de va-et-vient incessants entre centre et périphéries, entre domination et liberté, c'est en cela qu'il constitue un élément théorique intéressant sur le renouvellement des régimes autoritaires via les réformes économiques et politiques libérales.

Le modèle du service public, qui se propage à l'Europe et à l'Amérique du Nord au cours du XIX^e siècle, s'est transposé aux pays du Sud à travers l'histoire coloniale. Cet idéal, que la réalité des pays en développement précipite vers la crise, a nourri un large courant de la recherche en géographie et en urbanisme suite aux mouvements de privatisations des services publics en réseau sous l'impulsion des bailleurs de fonds.

B.Privatisations des services publics dans les pays du Sud et remise en cause du service public universel

La crise des services publics est au cœur des réformes des États autoritaires et contribue à justifier les politiques de libéralisation économique encouragées par les bailleurs de fonds. La croissance urbaine dans les pays du Sud à partir des années 1970 entraîne un phénomène de métropolisation sans équivalent. Les autorités publiques de ces pays ont de grandes difficultés à répondre à l'accroissement de services urbains déjà défaillants dans le cadre d'une concentration démographique accélérée. De plus, la crise économique diminue les capacités financières des États à faire face à cette pression urbaine et leurs dettes envers les bailleurs de fonds s'accroissent conséquemment. Ces derniers, dans leur rhétorique de désengagement financier des États et d'allègement de la dette, encouragent les autorités publiques des pays débiteurs à la privatisation de la gestion de leurs services urbains. Le secteur de l'eau en Amérique Latine est le premier concerné. La Banque mondiale, principal acteur de ces réformes, exporte un modèle de gestion des services publics dit « à la française » dont l'économie de fonctionnement repose essentiellement sur la délégation au secteur privé¹³. Ces délégations sont parties intégrantes de l'idéologie des bailleurs de fonds autour de la bonne gouvernance et de gestion partagée. La décentralisation, la privatisation et la régulation sont les maîtres mots des réformes engagées (Coing, 2004). Les contrats de délégation prévoient la mise en place de comité de gestion qui mêlent les délégataires (autorités publiques locales), les prestataires (entreprises privées étrangères) et la société civile (ONG ou groupements communautaires). Ces privatisations n'exportent donc pas seulement des savoir-faire techniques mais aussi des modes de « gouvernement » qui transforment la gestion urbaine. Ainsi, les projets de la Banque mondiale présentés comme sectoriels et techniques inventent de véritables « systèmes politiques » (Lorrain, 2003b) qui contribuent au dessin d'une forme d'action collective renouvelée.

Néanmoins, ces délégations perçues comme un modèle de gestion techniquement et économiquement efficace sont confrontées dans les pays du Sud à des situations démographiques et économiques jamais expérimentées auparavant par les prestataires étrangers. Lorsque, par exemple Suez arrive à La Paz- El Alto en Bolivie, en 1997, elle se trouve confrontée à une métropole de 1,3 million d'habitants, avec un taux de croissance moyen annuel aux alentours de 5% et un pourcentage de connexion de 71 à 84%, dont la plupart des ménages non connectés sont aussi les ménages non solvables (Mayaux, 2008). Dans le cadre de mises en œuvre qui ont négligées l'importance des subventions aux ménages, les résultats souvent regrettables d'un point de vue économique et social (Petitet, 2007). La privatisation, plutôt que d'offrir un service pour tous, a dans certains cas contribué

¹³ Pour une explication de l'exportation partielle du « modèle français » voir PETITET S., 2002, "Problèmes et limites de la diffusion internationale d'un modèle de gestion des services urbains "à la française", le cas de l'eau potable", Entreprises et histoire, Vol.décembre, n°31, p. 25-37.

à accroître les différences sociales dans des villes déjà fortement marquées par l'exclusion. Dans la seconde moitié des années 1990, des mouvements populaires anti-privatisation se sont constitués et ont, dans certains, cas abouti au départ des entreprises étrangères (exemple parmi d'autres Mayaux, 2008). Dans d'autres cas les difficultés rencontrées du point de vue de la desserte équitable ont conduit au non renouvellement des contrats (Darmame, 2006).

Ces difficultés liées à la concession des services publics en réseaux ont suscité l'intérêt des géographes et des urbanistes dès la seconde moitié des années 1990 dans le secteur de l'eau principalement. Deux éléments d'analyse se distinguent, l'un interroge l'idéal du service public universel et sa compatibilité avec les réalités territoriales des pays du Sud. Tandis que l'autre s'intéresse aux coalitions d'acteurs autour de ces services et au poids des territoires en tant qu'espaces de pouvoir, sur leur gestion et amélioration.

Concernant la mise à l'épreuve du modèle de service public universel dans les pays du Sud, après de nombreux constats d'échecs, les débats s'organisent principalement autour de deux grandes écoles. L'une d'origine anglo-saxonne pointe l'inadéquation intrinsèque de l'acteur privé avec le modèle du service public universel. Tandis que l'autre, francophone, questionne l'adaptabilité du service public universel dans les contextes urbains des pays du Sud.

1/ L'approche du *Splinterring urbanism*

S. Graham et S. Marvin, dans leur thèse présentée dans l'ouvrage *Splinterring urbanism, Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition* paru en 2001, avancent que l'idéal d'un service public urbain universel et intégré *via* la gestion en monopole a été remis en cause à partir des années 1960 par le néolibéralisme qui a encouragé au retrait de l'État dans un contexte de crise des infrastructures urbaines. La libéralisation des infrastructures et l'approche du service sous forme de « *package* » auraient ainsi entraîné des stratégies de contournement de la part de certains usagers économiquement favorisés. Par un processus de « *unbundling* », c'est-à-dire de segmentation de l'offre, on assiste à l'apparition de « *premium networked spaces* » favorables aux classes aisées qui vivent dès lors dans des espaces en sécession urbaine contribuant à la désolidarisation de la ville. Les auteurs postulent que la privatisation des services publics plaçant l'intérêt général aux mains d'agents économiques dont l'objectif est le gain, est inopérante par nature. Leur théorie basée sur des études de cas occidentales est valable selon eux pour une hémisphère du globe comme pour l'autre. La privatisation des services publics, dans le cas d'un pays riche ou en développement, entraîne nécessairement une segmentation du service à même de désolidariser la ville, dans un processus contraire à l'ambition du service public.

2/ L'école française

Cette approche a suscité de vives réactions de la part des géographes français. Les débats articulés en France autour des travaux de Olivier Coutard et de Sylvy Jaglin notamment, battent cette thèse en brèche. S'ils ne nient pas le maintien de l'inégalité de fourniture des services publics urbains après leur privatisation dans les villes des pays du Sud, ils refusent de considérer que c'est la privatisation qui serait par nature responsable de ces inégalités dans les métropoles sudistes. Lors de discussions publiées *via* la revue *Geoforum*, Olivier Coutard dresse la liste de ses arguments nuanciant la théorie du *Splinterring Urbanism* (Coutard, 2008). Pour l'auteur, les villes des pays du Sud ne disposent pas des conditions indispensables à la mise en œuvre de l'idéal des réseaux universels (pouvoir et volonté de changement, contrôle public de l'occupation des sols et développement urbain maîtrisé). De plus, il met en lumière que ces réformes, bien que d'inspiration néolibérale, ne le sont pas nécessairement dans leur mise en œuvre. Il appuie sur la capacité des jeux de pouvoirs que suscitent les services en réseaux afin de modifier les volontés des réformes vers des schémas éloignés des ambitions néolibérales initiales des projets. D'un point de vue méthodologique enfin, il regrette que la thèse du *Splinterring urbanism* considère que ces villes aient, préalablement aux réformes de privatisation, présenté un service universel abouti, puisque c'est loin d'être le cas dans les pays du Sud.

Cette position est rejointe et étayée par les travaux de Sylvy Jaglin (2005) sur la gestion de l'eau en Afrique Sub-saharienne dans lesquels elle met en avant que l'un des facteurs de la désolidarisation urbaine serait au contraire le manque de différenciation au nom de la quête de l'universalité. Pour l'auteur, dans un contexte de grande pauvreté urbaine, la différenciation du service d'eau serait à même de fournir un service pour tous, même s'il prend différentes formes (fourniture résidentielle, bornes fontaine, petits opérateurs) et serait préférable à une tendance des ménages pauvres à « quitter » le service dans le cadre d'une qualité de service qui leur est financièrement inaccessible (pour le cas, par exemple, des coûts liés à l'installation de compteurs nécessaire à la fourniture domiciliaire de l'eau).

Là encore, cette approche pointe le rôle des différents acteurs dans la fourniture du service qu'ils soient public, privés, formels ou informels. La différenciation du service est effectivement permise par des coalitions d'acteurs de différentes sphères qui prennent en charge une fourniture parallèle du service en coordination avec le gestionnaire officiel. Ils proposent ainsi une offre efficace à la desserte des ménages pauvres.

C. Les services urbains en réseau comme outil de lecture des gouvernements urbains

Ces retours d'expérience sur les privatisations dans les pays du Sud montrent l'émergence d'une multitude d'acteurs autour de la défense de l'accès technique et financier au service, contribuant ainsi à la transformation partielle ou totale des modèles de gestion initiaux. Ces mouvements qui conditionnent de nouveaux rapports entre les *stakeholders* font des services publics en réseau un support de cristallisation d'un large spectre de pouvoirs en ville, qu'ils soient formels ou informels, de la sphère publique ou privée (Scherrer, 2006).

Plusieurs facteurs ont contribué aux mobilisations qui prennent différentes formes selon les villes et pays. Dans de nombreux cas, l'entrée en scène d'un acteur privé a radicalement changé le rapport des habitants au service. Les travaux rétrospectifs (Lorrain, 1995 ; Jaglin, Dorier-April et al., 2002) font le constat partagé d'exigences envers le secteur privé plus importantes et plus ouvertement formulées qu'envers le secteur public. Ces expériences, principalement issues des pays d'Amérique Latine montrent que bien souvent, avant la privatisation, la piètre qualité des services publics était considérée comme une fatalité attribuée au manque de qualifications techniques des gestionnaires et au manque de ressources. De plus dans le cadre d'une fourniture de l'eau assumée par un organisme national, les usagers manquaient d'interlocuteur identifié auprès de qui faire part de leurs contestations. Après la privatisation, au contraire, la délégation de la gestion de l'eau à une entreprise privée sur une base décentralisée a fourni aux habitants un interlocuteur identifié contre lequel tourner leurs griefs. De plus, le glissement des habitants du statut d'usager à celui de clients, les entraîne à se comporter comme tels. Les premières contestations concernent bien souvent la qualité du service et le coût de celui-ci, en augmentation brutale dès la concession. Les entreprises privées sont perçues comme prestataires de service, contrairement aux autorités publiques en charge de la fourniture (Coing, 2004), aussi les usagers n'hésitent-ils pas à demander et revendiquer leurs droits de consommateurs auprès de ce prestataire. Les exigences sont d'autant plus sévères que, pour les utilisateurs du service, l'idée qu'une entreprise étrangère puisse venir faire du profit chez eux est intolérable (De Gouvello, 2003). Les contestations s'expriment dans un premier temps *via* la cessation de paiement, mais rapidement dans de nombreux cas, des groupes ou comités sont formés afin de faire valoir les droits de ces nouveaux clients. Ces comités issus de la société civile ont d'autant plus de poids que, dans les projets de réforme pensés par les bailleurs de fonds et dans le triangle idéal de la bonne gouvernance, la société civile pèse dans la régulation au même titre que le secteur privé et les autorités délégataires qui forment les deux autres angles du triangle de la gestion partagée. Si ces préceptes de gestion partagée avaient pour objectif le bon déroulement des réformes de privatisations, ils ont largement contribué à

transformer le service voire dans certains cas à mettre à mal les contrats et pousser les prestataires à quitter le marché (De Gouvello et Fournier, 2002).

Parallèlement à ces formes de mobilisations officielles, une variété d'actions individuelles ou collectives s'articulent autour des services en réseaux. Dans le cadre d'une fourniture défaillante, dans les quartiers pauvres notamment, différents modes de fournitures informels se développent. Dans le secteur de l'eau, les petits opérateurs privés (porteurs d'eau, foreurs...) contribuent à alimenter une grande partie de la population des quartiers pauvres d'Afrique Sub-Saharienne (Jaglin, 2005 ; Bousquet, 2006), d'Amérique Latine ou d'Asie (Botton et Blanc, 2010). Ces opérateurs et leurs clients, auprès de qui ils sont directement rémunérés, agissent en marge du service formel. Après les démarches de privatisation et face à la difficulté technique à desservir ces populations, certains de ces opérateurs ont été intégrés au service officiel et travaillent depuis lors avec les entreprises privées étrangères dans le but de maintenir une desserte minimum dans les quartiers où les ménages ne peuvent pas accéder à la qualité de desserte proposée par le nouveau service. C'est ce que Sylvie Jaglin et Olivier Coutard nomment la différenciation du service. Cette différenciation est le fruit d'une intervention d'acteurs de l'eau dont les méthodes sont fort éloignées des idéaux initiaux des réformes.

Ces différentes actions organisées autour des services en réseau contribuent au « métissage » (Coing, 1996) des concessions. *Via* des processus d'« apprentissage collectif » (De Gouvello et Fournier, 2002), l'évolution des relations entre les différents acteurs : autorités publiques, entreprises privées, comités de défense des droits des usagers, acteurs informels (...), participe d'une « re-territorialisation » (De Gouvello et Fournier, 2002) des réformes et en dessinent un portrait fort éloigné du modèle. Parce qu'ils fédèrent un tel spectre d'actions (individuelle, collective, formelles, informelles, publiques, privées), les services en réseaux sont un support de lecture des « pouvoirs socio-techniques » en ville (Graham et Marvin, 2001) et catalysent la diversité de l'action collective en ville (Scherrer, 2006). Ils permettent ainsi, à l'échelle locale, de voir la réalité des transformations sociales et politiques en cours dans ces pays engagés dans les réformes économiques et politiques. Ainsi, d'observer quels sont les pouvoirs qui s'exercent et quelle est leur nature. Enfin, dans le cadre de réformes combinées de privatisation et décentralisation, d'observer quels sont les véritables rôles des acteurs locaux dans le dessin des réalités sociales locales. Ils sont ainsi un outil précieux dans la lecture des marges de manoeuvre des acteurs locaux et c'est à ce titre qu'ils sont sollicités dans ce travail.

Section 3/ Les déchets, un révélateur particulier

A. Multiples définitions et perceptions du déchet. Entre rebut et ressource.

1/ Les origines du mot « déchet » ou la perception du rebut

Si les ordures (latin *horridus*, de *horreo*, horreur), ou les immondices (latin *immunditia*, immonde) sont les matières de la putréfaction et de la décomposition inspirant le dégoût sans être nécessairement le résultat d'une action de l'homme, les déchets eux, sont une « invention » (Barles, 2005). Ils sont le fruit d'une action anthropique, qui relève du rapport de l'Homme à la matière. L'étymologie du mot « déchet » dans différentes langues trahit la conception que l'Homme a de ces matières de même que du processus qui tire à leur formation. Alternativement les origines du mot déchet renvoient à la valeur de l'objet ou au processus d'exclusion anthropique.

La majorité des étymologies renvoie au processus anthropique d'exclusion, c'est-à-dire à l'action humaine, à la déconsidération humaine du matériau ou objet qui le fait basculer du rang de l'utile à l'inutile, de l'usage à l'abandon. Le déchet comme la chose que l'on rejette, que l'on abandonne, dont on se sépare. C'est par exemple *refuse* en anglais, *rifiuto* en italien qui trouvent leur origine dans le latin *refusare* qui signifie refuser. Egaleme nt en arabe *mouhallafa* dont la racine *hallafa* signifie laisser derrière soi ou encore *noufāya* dont la racine *naḥā* signifie bannir, rejeter, refuser. Le déchet est aussi ce qui reste, un « résidu » qui, en français comme en espagnol *residuos*, a son origine dans le latin *sedere* « être assis, demeurer, être fixé » et qui, dans la considération d'un arrêt prolongé, a donné naissance aux mots : sédiment, subsidence, résidu. Ou encore en arabe la racine *faḍala* qui signifie rester, être superflu et qui donne *faḍalāt* signifiant déchets, détrit us. Ces origines renvoient à l'idée de processus de formation du déchet qui est ascendant ou décadent selon les langues. En français le mot « déchet » vient du verbe déchoir issu du latin *decadere* qui signifie tomber, être en décadence qui a donné le verbe choir. Un objet *déschié* (1283) était un bien dévalorisé. Inversement en arabe, la racine *qimma* qui signifie apogée, cime, point culminant donne *qimāma* qui signifie déchet. Dans un cas, le déchet est le résultat d'une décadence d'un produit tandis que, dans l'autre, ayant vécu à l'extrême, il atteint l'apogée de son usage, l'extrême stade final où il n'a plus de valeur. Cette notion de valeur est aussi présente dans les racines du mot déchet en anglais et en arabe qui font référence à l'abandon, le vide, l'inhabité. Ainsi *waste* en anglais vient du vieil anglo-français « *waster* » issu du latin *vanus* qui signifie le néant, le vide, une zone délaissée des hommes. De même en arabe la racine *naḥā* à l'origine de *nouḥāyet* à laquelle nous faisons précédemment référence, est aussi la

racine du négatif et du privatif en arabe. C'est le déchet comme non-chose, comme valeur nulle.

Aujourd'hui toutes ces origines étymologiques variées sont encore présentes dans les différentes définitions que l'on donne en français ou dans le droit international du déchet.

- Le Petit Robert de la langue française 2011 : « Résidu impropre à la consommation, inutilisable »,

- Code de l'environnement français (loi de 1975) : « Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon »,

- Convention de Bâle : « substances ou objets qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national ».

La création du mot déchet dans la langue française au XVII^e siècle (de *déschié*) consacre la considération de ces éléments indésirables et invente l'objet et la notion. Et c'est au même moment que certains individus se mobilisent pour lui redonner valeur et le réintégrer dans un processus ascendant (*qimā*) pour vivre de sa récupération et réutilisation.

2/ Passé-présent du chiffonnage

Souvent, à la clarté rouge d'un réverbère
Dont le vent bat la flamme et tourmente le verre
Au cœur d'un vieux faubourg, labyrinthe fangeux
Où l'humanité grouille en ferments orageux,

On voit un chiffonnier qui vient, hochant la tête,
Butant, et se cognant aux murs comme un poète,
[...]

Oui, ces gens harcelés de chagrins de ménage,
Moulus par le travail et tourmentés par l'âge,
Ereintés et pliant sous un tas de débris,
Vomissement confus de l'énorme Paris,
[...]

Charles Baudelaire, *Le Vin des Chiffonniers*, Les fleurs du mal.

□ *Les origines du chiffonnage en Europe*

Il est difficile de trouver les éléments nécessaires à tracer l'histoire des récupérateurs dans les pays du Sud, tant leur histoire s'écrit au présent. Néanmoins, l'histoire de leurs homologues européens contribue à illustrer la nature de tout temps ambivalente du déchet, ressource pour les uns et rebut pour d'autres et qui produit, aujourd'hui comme avant, les mêmes stigmates et les mêmes marginalités.

Le chiffonnage en Europe naît au moment de l'industrialisation et du développement urbain. Les activités de chiffonnage se développent massivement au début du XIX^e siècle d'un contexte propice au développement et à la prolifération des rebuts. Le développement industriel entraîne l'apparition de matières nouvelles tout en créant plus de rebuts, tandis qu'elle accroît aussi la taille des villes et complique l'évacuation des déchets dans des périphéries sans cesse repoussées. Dès le XVIII^e siècle en Angleterre des hommes, appelés *toshers* ou *mudlarks*, sillonnent les ruisseaux et fouillent les boues à la recherche de matériaux à récupérer et à revendre sur les marchés de la transformation. Dans les rues, auprès des ménages qui les rétribuent, passent les *dustmen* qui signalent en criant leur présence et collectent les poubelles dont les matériaux triés sont revendus (Mayhew, 1861).

En France, c'est au XVII^e siècle la récupération du tissu destinée à la fabrication du papier qui suscite l'intérêt des collecteurs ; d'où découle leur nom de chiffonniers (De Silguy, 1996). Lors de la révolution industrielle, la gamme des produits récupérés s'élargit et les récupérateurs redoublent d'ingéniosité afin de ramasser et transformer leurs matériaux. Les témoignages de leur organisation à Paris ou à Bordeaux rendent compte d'un corps de métier à part entière organisé en véritable corporation hiérarchisée entre les ramasseurs, les placiers et les maîtres chiffonniers (Barles, 2005 ; Gonzalez-Lafaysse, 2010). L'organisation de ces individus avant le XX^e siècle en France avait de grandes similitudes avec les chiffonniers d'Égypte aujourd'hui. C'est pourquoi nous la présentons ici. La profession était très hiérarchisée, les ramasseurs étaient considérés comme coureurs s'ils parvenaient à s'équiper d'une hotte, d'une lanterne et d'un crochet. Les placiers, eux, étaient propriétaires d'une aire de ramassage composée de 8 ou 10 immeubles, leurs relations avec les concierges leur valait un accès privilégié aux déchets de ces derniers (De Silguy, 1996). Au petit matin, ils passaient en leur domaine avec leurs charrette et cheval et pouvaient rendre quelques petits services aux domestiques ou concierges des immeubles afin de s'assurer de leur fidélité. Les places à la retraite du placier se léguaient aux descendants directs ou se vendaient à des prix variant selon le niveau social du quartier concerné. Enfin en haut de cette hiérarchie trônaient les maîtres chiffonniers qui n'étaient pas collecteurs mais possédaient les hangars nécessaires au stockage des matériaux collectés par les ramasseurs et les placiers. Ces hommes, véritables entrepreneurs, employaient du personnel au tri des déchets, bien souvent des femmes, et revendaient les matériaux triés en de minutieuses catégories. Cette organisation est en tout point comparable à celle des chiffonniers du Caire qui sera présentée plus loin (chap. 3).

Comme les collecteurs des pays du Sud aujourd'hui, ces collecteurs de déchets étaient victimes de tous les stigmates : pauvres, sales travaillant dans l'ombre de la nuit ou de l'aube, ils n'inspiraient que peu de confiance aux habitants des villes. Regroupés dans des quartiers périphériques délabrés, seul les intellectuels leur trouvaient quelques attrait (De Silguy, 1996) du fait certain d'un penchant au misérabilisme. Ils ont été bien souvent inquiétés par l'administration qui a souhaité alternativement les voir disparaître ou réguler leur profession. De nombreux arrêtés à Paris ou à Bordeaux ont tenté de contrecarrer leur activité ; à plusieurs reprises, ils sont contraints dans les deux villes d'« officialiser » leur travail en se munissant de médailles à leur nom dont l'obtention se faisait au prix de nombreux certificats et autres conditions qui excluaient la plupart d'entre eux (Barles, 2005 ; Gonzalez-Lafaysse, 2010). Néanmoins, comme le montre De Silguy, leur communauté solidaire, a toujours su s'adapter sans ne jamais trop céder de l'indépendance qui lui était chère. À Paris le célèbre arrêté Poubelle du 24 novembre 1884, qui oblige les habitants de la ville à déposer leurs déchets dans des boîtes à ordures quelques minutes avant le passage des tombereaux, combiné à la chute de la valeur économique des matériaux de récupération dès les années 1870, sera le début d'un long déclin de la profession qui s'éteindra peu à peu pour disparaître dans les années 1960 et laisser place ensuite aux collectes municipales officielles et mécanisées.

□ *Le chiffonnage au XXI^e siècle*

L'organisation de ces activités et leur régularisation par les autorités avant le XX^e siècle en France présente de nombreux points communs avec le travail des chiffonniers d'aujourd'hui dans différents pays du Sud. Aujourd'hui encore, les activités informelles autour des déchets fournissent aux individus les plus pauvres et souvent marginalisés, une source de revenus qui leur permet de subsister. Il faut distinguer, dans ces activités, le chiffonnage qui correspond réellement à une collecte ou ramassage des déchets dans le but d'une valorisation des matériaux, des activités de pré-collecte qui ont pour objectif de servir les populations dépourvues de service de collecte des ordures (très développées en Afrique et dans les bidonvilles d'Amérique Latine). De ces deux activités, les collecteurs ne tirent pas leurs ressources de la même façon. Ils gagnent de l'argent dans le premier cas par la revente de leurs matériaux, dans le second, ils sont rémunérés en pourvoyeurs de service. En outre, ces activités ne concernent pas les mêmes quartiers et populations. Les pré-collecteurs exercent dans les quartiers pauvres et souvent périphériques délaissés des circuits de la collecte officielle, tandis que les collecteurs/ramasseurs, eux se concentrent davantage dans les quartiers aisés où les déchets sont plus abondants et de plus grande valeur marchande. Nous nous intéressons dans cette présentation aux collecteurs de la seconde catégorie, apparentés donc aux chiffonniers et vivant de leur activité de ramassage pour le recyclage.

Les chiffonniers sont plus ou moins nombreux et structurés selon les villes et pays, ils collectent les déchets pour les uns au porte-à-porte, pour les autres dans les points d'apport volontaire ou les décharges et trient les matériaux recyclables qu'ils revendent à des entrepreneurs du secteur formel ou informel. Si elles existaient très certainement auparavant, ces activités se sont massivement développées, dans un premier temps, dans les années 1960-70 lors de la poussée démographique urbaine et, plus tard, à la fin des années 1990 lorsque la crise économique a poussé nombre d'individus à s'orienter vers la récupération des déchets pour compléter leurs revenus amaigris. En Centre Afrique, le secteur informel de recyclage des déchets est moins développé que dans les pays d'Amérique Latine, en Inde ou dans d'autres pays d'Afrique (notamment Égypte, Afrique du Sud et Kenya), du fait d'un faible taux d'industrialisation dans ce domaine (Jomit, 2009). En Inde ce sont les intouchables qui vivent de ces activités (Gtz, 2010) ; en Syrie, les chiffonniers sont considérés comme Gitans (Gtz-Erm-Gkw, 2004) et non pas comme arabes tandis qu'en Égypte, ce sont principalement les membres de la minorité copte qui vivent des déchets. Les chiffonniers ne sont pas nécessairement des marginaux à l'origine, mais sont marginalisés de fait par différents éléments propres à leur activité. Tout d'abord la nature de leur activité est bien souvent mal perçue, au mieux la façon dont ils sont nommés fait référence à leur activité de collecte (*nabbāchin* de *nabacha* « fouiller, gratter » en Syrie et Jordanie) ; au pire ils sont, par leur noms, associés aux immondices qu'ils collectent (*cartoneros* de « carton » en Argentine ou *zabbalān* de *zibāla* « poubelle » en Égypte). Ils sont aussi marginalisés géographiquement par leur travail et résidence sur les décharges en périphéries des villes comme c'est le cas en Jordanie et Syrie, au Brésil, en Colombie ou encore en Inde. Et parce qu'ils habitent en général les mêmes quartiers, où ils regroupent leurs ateliers de tri. Enfin, leur travail qui se fait bien souvent de nuit contribue encore davantage à en faire des individus de l'ombre, tapis, que personne ne voit et ne souhaite voir.

Néanmoins dans les pays où ils sont le mieux structurés, leurs activités tendent à être reconnues et intégrées aux activités formelles. Les expériences indienne, brésilienne et égyptienne sont celles qui suscitent le plus de production grise ou scientifique, elles sont ainsi les mieux connues. Au Brésil, de nombreuses ONG ou associations communautaires tentent d'officialiser le travail des recycleurs informels. A Sao Paulo, la coopérative COOPAMARE compte déjà 200 collecteurs de rues qui collectent ainsi les matériaux au porte-à-porte auprès des logements, des bureaux ou des petites entreprises non industrielles (Gutberlet, 2002). La loi de 2007 a changé leurs statut en permettant aux municipalités de déléguer le service aux *catadores* sans passer d'appel d'offre. Dès lors que le mouvement national des *catadores* à l'origine des organisations catholiques, a participé de la légalisation de leurs activité, les *catadores* se sont organisés en coopératives ou en associations (Cavé, 2009 ; Gtz, 2010). Le premier congrès des *Wastepickers* d'Amérique Latine a été organisé en 2003 (Gtz, 2010). En Inde, une alliance nationale des *Wastepickers* a été fondée en 2005 et leur

activité tend à être reconnue légalement. et certains d'entre eux sont organisés en associations ou coopératives (Gtz, 2010).

Concernant plus précisément le monde arabe, le secteur informel est développé de manière inégale selon les pays. Peu d'informations sont disponibles sur la Tunisie où des collecteurs ramassent les déchets sur les décharges et, de même qu'en Algérie, ces pratiques sont qualifiées d'anarchiques et peu importantes (Gtz, Erm et al., 2004). Au Maroc, les « *Mihāli* » collectent les déchets dans les rues mais, là aussi, les informations sont maigres (Makhfi, 2008). En Syrie, en Jordanie et au Liban, en revanche, le secteur semble relativement structuré bien que pas positionné sur les mêmes segments du service d'un pays à l'autre. En Syrie et en Jordanie, les « *nabbachiin* » collectent les déchets recyclables sur les décharges ou de façon plus sporadique dans les rues. Dans les deux cas, même si ces activités sont officiellement interdites sur les décharges, des organisations de « *nabbachiin* » ont signé des contrats informels qui leur donnent droit d'accès à la décharge. C'est le cas concernant la décharge du gouvernorat de Damas, en Syrie (De Pas, 2009) et la décharge de Irbid, par exemple, en Jordanie (Debout, 2010). Au Liban, le secteur informel se concentre sur un autre type d'activité qui est la pré-collecte. À Beyrouth, parallèlement au service fourni par la société privée libanaise Sukleen, des coopératives de collecteurs informels collectent au porte-à-porte les déchets des habitants et les placent dans les containers de l'entreprise moyennant une petite rétribution (Albouy, 2001). D'après les lectures dont nous avons eu connaissance, c'est le seul cas de pré-collecte informelle dans le monde arabe.

Mais ces activités ne sont pas seulement l'apanage des pays du Sud. Dans un contexte de crise économique dans les pays occidentaux, différentes formes de récupérations et de collectes voient le jour. En France, un phénomène récent voit le développement de la fouille des poubelles des supermarchés ou des fins de marchés pour récupérer des aliments jetés parce que présentant une date de consommation dépassée ou jugés « non présentables » à la vente. La majorité de ces personnes collectant sont des retraités ou des jeunes, comme l'a relayé souvent la presse française ces dernières années. Également du fait de la hausse du prix des métaux sur le marché international, les pouvoirs publics ont été confrontés au vol régulier d'éléments de mobilier urbain en fonte (plaques d'égouts, fraction des bouches à incendies). Ces « nouveaux chiffonniers » (Journal Télévisé TFI, 6 octobre 2010) n'ont pas grand chose pourtant de nouveau dans leur façon de travailler avec ces « anciens chiffonniers » qui couraient il y a plusieurs décennies les rues de Paris. Tout comme eux, ils sont victimes de différents stigmates ayant trait à leur activité et leur origine, accentués encore par leur statut d'illégalité. Comme les chiffonniers d'antan, ils habitent les quartiers en périphérie de Paris, se connaissent tous entre eux et agissent tapis dans la pénombre de l'aube. Des activités similaires existent dans d'autres pays d'Europe et aux États-Unis. Elles sont à distinguer d'une mouvance grandissante de la récupération dans les pays occidentaux guidée par des motivations politiques ou environnementales.

La présentation de ces activités à différentes époques et dans différents pays montre la permanence de certaines caractéristiques communes quant à ces récupérations. Ces collecteurs viennent bien souvent de l'extérieur des villes, ils opèrent la nuit car leurs activités ne sont pas bien perçues et frôlent l'illégalité. De plus, ces activités se déroulent bien souvent en parallèle d'un service officiel et en compromettent la mise en œuvre, c'est pourquoi les autorités publiques tentent de formaliser ces activités ou de les chasser.

Ces différentes activités de récupération et de valorisation résultent de la nature de rebut et de ressource du déchet. Quand certains ménages expulsent un rebut, d'autres individus captent une ressource. Par ses caractéristiques ambivalentes de rebut évacué ou de ressource interceptée, on touche à la nature propre au déchet qui fait du service de collecte des déchets, un service qui tient une place particulière dans les approches géographiques des services en réseaux en tant qu'objet géographique et révélateur particulier.

B. Un objet géographique ?

Bien que sa science ait ses fondements dans la géographie, le déchet est plutôt l'adage de la sociologie ou de l'économie. En sociologie, ce sont les comportements des habitants vis-à-vis de leurs déchets qui sont favorisés, notamment depuis l'instauration du tri à la source. En économie, l'étude des déchets concerne le financement de la filière par les autorités publiques et les questions de tarifications ou alors pour une autre branche, le déchet considéré dans son cycle de vie complet, c'est à dire dès lors qu'il est collecté et entre ainsi dans le cercle économique. Dans cette dernière approche, on doit un grand nombre de travaux à Gerard Bertolini (Bertolini, 2005). À l'origine de la science de l'étude et de la gestion des déchets née en 1974 et appelée la rudologie (de *rudus*, décombres), sont les travaux du géographe Jean Gouhier. La rudologie telle qu'il la définit est l'étude des relations entre l'espace concret et les rejets engendrés par les activités humaines. Mais, dès 1954, Max Sorre consacre la nature géographique du déchet en lui réservant plusieurs pages dans ses *Fondements de la Géographie* (Sorre, 1954). L'intérêt géographique porté au déchet réside dans sa propension à être un objet sensible à l'organisation spatiale des activités humaines tout d'abord en ce qu'il varie au gré des régions géographiques selon des critères d'occupation territoriale ou de catégories socio-professionnelles ; ensuite parce qu'il est le « marqueur négatif des territoires » (Gouhier, 2001) par la localisation des accumulations détritiques qu'induisent les phénomènes de rejets excentriques. Cette sensibilité géographique du déchet se révèle opérante, qu'on observe le déchet à l'échelle micro (la ville, l'intra-urbain) autant qu'à l'échelle macro (le globe).

1/ La géographie humaine et les déchets

Le déchet est une production anthropique, il est donc par essence étroitement lié à l'activité humaine. Choyé des archéologues, il est un outil de lecture des populations humaines. L'on doit à Jean Gouhier, la réplique « montre-moi ta poubelle je te dirai qui tu es ». Les déchets signalent les conditions de la vie quotidienne et marquent les seuils significatifs de l'inégalité économique et sociale de la planète (Gouhier, 2009). À ce titre, la production de déchets et l'étude de leur composition marquent les caractéristiques sociales des populations. Pour preuve, les chiffonniers de toutes époques et de tous pays favorisent les quartiers riches pour leur chasse aux trésors. En effet, dans les sociétés industrialisées, mais bien avant cela aussi, les déchets des ménages aisés diffèrent de ceux des ménages pauvres. Ils révèlent des modes de consommation différents qui entraînent conséquemment une production détritique différente.

Les experts s'accordent à dire que la production de déchets d'un pays est corrélée à deux éléments principaux : le PIB par habitant et le taux d'urbanisation. Plus ces deux indicateurs sont élevés plus la production de déchets est importante. Ce qui signifie que les urbains produisent davantage de déchets que les ruraux, de même les riches que les pauvres. Ces disparités de gisement sont observables à l'échelle des villes des pays à hauts revenus comme des pays les plus pauvres, de même de façon plus large, elles sont observables au niveau mondial et contribuent à diviser le globe en deux hémisphères entre pays du Sud à revenu faible ou intermédiaire dont les habitants produisent entre 150 et 550 kg de déchets par an et les pays du Nord à haut revenu, dont les habitants produisent entre 350 et 750 kg de déchets par an par habitant. Les citoyens américains étant les plus gros producteurs avec une production individuelle de 750kg/an/hab. De même plus les revenus des pays sont faibles, plus la part de matière organique des déchets est importante. Elle est de 70 à 50% dans les pays à revenu faible ou intermédiaire contre 20% seulement dans les pays à haut revenu. La nature de ces déchets influence grandement les modes de gestion.

Le tableau ci-dessous présente un aperçu de la différence de production de déchets entre les pays relativement à leur niveau de richesse.

Tableau 3. Comparaison de la production de déchets en fonction des revenus des pays

Source : (Chalmin et Gaillochet, 2009)

	Pays à faible revenu (Inde, Afrique)	Pays à revenu moyen (Argentine, UE NEM)	Pays à haut revenu (USA, UE 15)
PIS \$/habitant/an	< \$5 000	\$5 000- \$15 000	> \$20 000
Consommation moyenne de papiers/cartons par habitant par an	20	20 - 70	130 - 300
Déchets municipaux kg/ habitant/an	150 - 250	250 - 550	350 - 750
Part organique/ fermentescible des déchets municipaux %	50 - 80	20 - 65	20 - 40

À l'échelle micro, ces différences de production entre ménages pauvres et riches sont également opérantes, peut être encore davantage dans les pays à revenu faible et revenu intermédiaire que dans les pays à hauts revenus. En effet dans ces derniers, la tendance viendrait à s'inverser et les quantités de déchets produites par les ménages aisés diminueraient tandis qu'elles continueraient à augmenter dans les quartiers pauvres comme l'atteste, concernant l'Île-de-France, le rapport d'activité 2009 du SYCTOM (l'organisme public de gestion des déchets de la région Île-de-France). Ces tendances s'expliquent par les campagnes de prévention (le SYCTOM justifie lui-même ces chiffres par son plan prévention mis en place quelques années plus tôt voir Syctom, 2009) mais aussi par les comportements militants qui se développent ces dernières années autour de la récupération et de la consommation « éclairée » visant à limiter les gaspillages et l'achat de produits sur-emballés.

Il n'en reste pas moins qu'à l'échelle du globe, sur une production globale de 502 millions de tonnes de déchets municipaux en zone urbaine par jour, les pays à haut revenu contribuent à hauteur de 27% de cette production alors qu'ils ne représentent que 16% de la population, tandis que les pays à revenu faible ou intermédiaire participent de 73% de cette production alors qu'ils représentent environ 84% de la population mondiale (calcul de l'auteur selon les chiffres de Chalmin et Gaillochet, 2009). Soit en moyenne un rapport de production deux fois plus élevé pour les pays à haut revenu. Ces disparités seraient encore accentuées si les chiffres de la production détritique considéraient tous les types de déchets confondus, notamment les déchets dangereux et industriels qui représentent la plus grosse part de la quantité de déchets produite à l'échelle mondiale. Ceci pose bien sûr la question de la gestion du gisement grandissant et, dès lors, exponentiel dans le cadre d'un développement économique des pays émergents qui se ferait sur les mêmes schémas de consommation que ceux des pays à haut revenu.

2/ Le déchet comme créateur de marges

Le second caractère géographique du déchet réside dans sa qualité de rejet qui, de fait, induit une expulsion géographique, au « delà de la limite » (Jolé, 1989) de l'espace habité, de la propriété, et contribue à dévaloriser les espaces de dépôts. Historiquement les hommes ont expulsé leurs excréments ou rejets loin des espaces privés. Confondant la propriété avec le propre comme en atteste, en français, l'étymologie partagée de ces deux mots du latin *propius*, propre. Ce rejet à la marge marque la frontière entre espace privé et espace périphérique, espace privé qualifié et espace périphérique déqualifié.

Cette notion de marge est centrale dans la rudologie qui considère le déchet comme un « marqueur négatif des territoires » (Gouhier, 2001) et où l'accumulation détritique signale des territoires déqualifiés, marginalisés de ce fait. À l'origine du saisissement de la gestion

des déchets par les autorités (Édit de François Premier en 1539 à Paris) est la croissance urbaine, qui rend impossible l'évacuation individuelle de ses matières loin des espaces partagés. Les marges, ce sont les territoires des décharges qui voient le jour à l'extérieur des villes et dont les budgets importants qui sont parfois consacrés à leur design architectural, n'enlèvent rien aux nuisances qu'ont leur attribuent et notamment l'odeur soulevant un syndrome NYMBY des plus virulent. Si cette marginalisation est avérée à l'échelle micro de la ville, elle l'est aussi à l'échelle internationale au regard des flux de matières. On a souvent dénoncé l'usage des pays à revenu faible ou intermédiaire comme poubelles des pays à haut revenu, et la réminiscence que l'on y voit d'une domination coloniale non dépassée. Si l'image est choquante, d'aucun diront que « nos déchets » permettent aussi de fournir des matières secondaires à ces pays dont les gisements locaux sont insuffisants à leur développement. Ces échanges sont donc au contraire le « signe de nouveaux rapports de force en faveur des grands pays émergents » (Chalmin et Gaillochet, 2009, p.27). La réalité témoigne néanmoins de pays à haut revenu, rejetant les excréments de leur consommation effrénée vers les pays à bas revenus. Ainsi la Chine est la plus grosse usine de recyclage du monde en ce qui concerne le PET, la cellulose et les e-déchets. Néanmoins il est vrai que ces transferts ne se font pas uniquement du Nord au Sud mais également au sein même des régions, ou dans des flux Sud-Sud. Ce qui est le cas notamment du PET que la plupart des pays du monde arabe exportent vers la Chine.

Concernant les déchets dangereux, la déloyauté des pays à haut revenu est difficilement niable. En ce domaine aussi les flux intra-régionaux existent et seraient même plus importants qu'entre les régions (Chalmin et Gaillochet, 2009). Cependant plusieurs scandales sont de plus en plus décriés et révèlent la forfaiture des États des pays à hauts revenus qui profitent du trou législatif des états des pays du Sud concernant les déchets dangereux. C'est le cas de l'affaire du cargo Probo Koala d'origine Russe qui a déversé, en 2006, 581 tonnes de déchets toxiques au port d'Abidjan dans une décharge aux conditions sanitaires limitées et aurait entraîné la mort de 10 personnes et intoxiqué des milliers d'autres. Ou encore celui du Clémenceau, ancien porte avion de la marine française revendu à une société du Panama qui prévoyait son désamiantage en Inde alors que les conditions sanitaires de cette opération étaient parfaitement connues des autorités françaises qui se rendaient ainsi complice de la contamination d'ouvriers non protégés dans le seul but d'une réduction des coûts. La marginalisation est dans certains cas opérante.

3/ Le déchet comme agent de l'inégalité territoriale

À l'échelle urbaine comme internationale, « le déchet est un indicateur négatif, révélateur des zones déqualifiées et déprimées des territoires et donc de l'organisation des

formes d'expression des pouvoirs et de leur emprise spatiale » (Gouhier, 2001). Néanmoins cette approche du déchet dans sa nature seule de rejet, et sa considération d'indicateur, limite son observation à une compréhension strictement spatiale en ce qu'elle s'intéresse principalement à la déqualification des territoires par les accumulations détritiques. On touche ici à la limite de l'approche rudologique à notre sens, qui n'intègre pas les déchets dans une logique de flux (entrée, sortie) propre à son caractère de rebut/ressource et par conséquent aux dynamiques de rejets et de captation. Or ces flux internationaux que nous évoquions et le fait que certains pays soient « demandeurs » de nos déchets illustrent ces logiques d'échanges. Si d'un côté les pouvoirs s'exercent en vue d'une évacuation, de l'autre ils s'attachent à la captation.

La déqualification ne résulte alors pas seulement du dépôt mais aussi du gisement. Et considérant le déchet comme ressource, il apparaît que les territoires aisés sont doublement qualifiés face aux territoires pauvres. Car, si tous les territoires sont des gisements, certains sont des territoires hautement qualifiés du fait de l'abondance et de la qualité de leur production déritique (pays riches ou quartiers riches) tandis que d'autres sont au contraire doublement déqualifiés au regard de ces deux critères (pays pauvres et quartiers pauvres). Aussi les quartiers pauvres, que l'on considère le déchet comme rejet ou comme ressource, sont des territoires doublement marginalisés et déqualifiés.

Ce caractère marginalisant est encore renforcé dès lors que l'on considère le déchet *via* la gestion du service de collecte. Puisque si l'on considère que les services urbains en réseau ont vécu leur glissement historique (Scherrer, 2006) les faisant passer de facteurs d'intégration à des facteurs de désintégration, alors les quartiers pauvres, victimes premières de cette désintégration, sont marginalisés par le service de gestion des déchets par deux éléments cumulatifs : la nature de leur production déritique et la tendance à la désintégration qui semble être le propre des services urbains dans les pays émergents. Les déchets et leur service de gestion seraient donc, par nature, vecteurs d'inégalités territoriales.

C. Des particularités au service de la mobilisation des actions locales

Au risque de dresser une liste laborieuse à la lecture, il nous semble ici nécessaire d'aborder, point par point, les éléments qui font, à notre sens de la gestion des déchets un service qui suscite des mobilisations locales particulières voire même en favorisent l'émergence et lui confèrent une place à part dans les services urbains en réseau.

1/ Un service municipal

Dans un objectif de gestion globale de la ressource, de sa préservation et répartition, les services d'eau, d'électricité ou de gaz ont été bien souvent, dans les pays du Nord lors de la construction de la théorie des services publics comme dans les pays du Sud, gérés par des sociétés nationales publiques. En France ce sont EDF-GDF, en Belgique la Société wallonne des eaux, mais également sous d'autres latitudes *Obras Sanitarias de la Nacion* créée en 1912 en Argentine, la Société Nationale des Eaux du Sénégal, du Bénin, du Cameroun... Bien sûr les exceptions demeurent et La Saur, en France, est à ce titre illustratrice d'une gestion de l'eau qui ne s'est pas faite à l'échelle nationale publique mais sous initiative privée (La Saur, 2011). De même en Jordanie et bien que la question de la gestion de la ressource en eau soit centrale d'un point de vue humain et géopolitique, l'eau était historiquement de prérogative locale et a été recentralisée dans les années 1970 afin d'assurer la gestion stratégique de l'eau à l'État (Darmame, 2006). En revanche la gestion des déchets est partout de prérogative municipale. Y compris dans les régimes centralisés ou autoritaires comme c'est le cas en Jordanie, en Égypte ou au Maroc par exemple, la gestion des déchets est l'une des maigres responsabilités qui incombent aux municipalités. Même si aujourd'hui certains organismes nationaux de régulation et gestion sont créés (Anged en Tunisie), la gestion des déchets reste à la charge des municipalités et jusqu'alors, à notre connaissance, il n'y a pas d'exemple connu d'entreprise nationale de gestion des déchets au monde. Ceci se justifie bien sûr par la nature du déchet qui n'est pas une ressource à distribuer aux populations de manière équitable, ni à préserver et qui par conséquent, souffre la gestion locale dont l'ambition d'expulsion en dehors des espaces habités est par nature localisée.

2/ Particularité physique du service de gestion des déchets

□ *Une dynamique centrifuge versus centripète*

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la plupart des travaux sur les services publics en réseau en géographie concernent l'eau et plus récemment l'électricité (Verdeil, 2008 ; Jaglin, 2012), le gaz ou encore les télécommunications. Dans tous ces services, les ménages reçoivent la ressource, ils sont approvisionnés en eau, en gaz ou en électricité (de même pour les télécommunications). La distribution de ces ressources est articulée autour de points nodaux de distribution. Schématiquement : une source (nappes phréatiques, générateur d'électricité, réserve de gaz) de laquelle part la ressource distribuée dans un premier temps à des points nodaux relais sur le territoire qu'ils desservent, ces points articulant leur territoire de desserte envoient ensuite la ressource vers les ménages couverts

par leur périmètre. La distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité répond donc à une dynamique centripète : la desserte. Inversement, dans la collecte des eaux usées ou des déchets, les points nœuds articulés entre eux n'ont pas pour mission de distribuer, mais de catalyser et l'on ne parle pas de source mais de point final. La fourniture du service d'assainissement ou de collecte des déchets répond à une dynamique centrifuge : la desserte.

□ *Un service sans ossature ou la difficulté d'un classement*

Physiquement, le service de gestion des déchets est difficile à caractériser et entre difficilement dans les catégories établies. Différemment des réseaux techniques traditionnels (eau, gaz, électricité, transport, assainissement), la collecte des déchets ne constitue pas à proprement parler « l'ossature des villes » ni n'est destinée à « l'articulation des territoires » (Lorrain, 2002). Puisqu'il n'est pas constitué comme les autres services d'infrastructures lourdes, le service de gestion des déchets ne constitue pas un réseau fixe, mais est composé de points nœuds fixes (station de transfert, centres de tri, décharges) reliés par des connexions mobiles (les parcours de collecte). Néanmoins, il présente différents points nœuds « liés par des lignes qui les desservent ou par une même institution » (Claval, 2005) et ses équipements, « planifiés et gérés de manière centralisée à une échelle tantôt locale, tantôt plus large et offrant un service plus ou moins homogène sur un territoire donné [contribuant] à solidariser » (Coutard, 2011), confirment l'appartenance du service de gestion des déchets à la catégorie de service urbain en réseau.

La nature mobile de ces flux inter-points font de ce réseau un service particulièrement fluctuant et adaptable. Ce service « mou », dont les points nœuds de desserte sont fixes mais dont les flux qui les fédèrent peuvent changer de route de façon planifiée ou aléatoire, s'oppose aux services « durs » que sont les services à infrastructures fixes. La plasticité du service de gestion de déchets permettant l'adaptation du service à des réalités territoriales variées. Ces caractéristiques sont déterminantes pour les acteurs du service puisqu'elles permettent des expérimentations voire des replis.

□ *Un service visible en surface*

Cette nature « molle » s'explique en grande partie par la desserte en surface du service puisque les déchets ne sont pas, jusqu'alors, expédiés par pneumatiques souterrains par exemple¹⁴ ! Le service de gestion des déchets est un service « visible » de surface qui permet le dépôt du rebut comme l'interception de la ressource tout au long de la filière, depuis la source jusqu'au dépôt final (voire au-delà du dépôt). Ainsi, entre chacune des étapes de la filière (collecte, stockage ponctuel, transport, dépôt), le déchet est susceptible d'être

¹⁴ Bien que Véolia notamment propose ce genre de desserte à travers certaines expériences pilotes en région parisienne entre autres.

intercepté ou abandonné par l'autorité (publique ou privée) en charge de la gestion mais aussi par des tiers (habitants, collecteurs informels). Les activités de collectes informelles dans les pays du Sud se développent aux différentes étapes du processus de l'aval à l'amont. Dans le cas de l'eau par exemple, les acteurs du secteur informel se concentrent sur la distribution et/ou le forage, c'est-à-dire en aval du service, les autres étapes du service n'étant pas directement accessibles. De même dans le cas des eaux usées, les captations de la ressource ne peuvent pas se faire tout au long de la filière (dans le cas de villes desservies en tout-à-l'égout) et les collecteurs ne peuvent se manifester qu'en amont du réseau. Mais dans le cas des déchets, ces activités se développent sur tous les segments de la filière. Certaines se concentrent sur la pré-collecte (comme c'est souvent le cas dans les pays africains mais aussi au Liban), d'autres sur la collection des matériaux recyclables dans les points d'apports volontaires, dans la rue (*cartoneros* du Brésil), au porte-à-porte (*ragpickers* en Inde), ou encore sur les décharges afin de récupérer les matériaux pour la revente (pratique développée dans la plupart des pays du Sud). Certains acteurs peuvent même se positionner sur plusieurs segments de la filière offrant presque un service complet par la collecte, le transport et le traitement des déchets tels les *zabbālīn* d'Égypte.

Ces possibilités de captation de la ressource tout au long du processus de filière impliquent que la compétition et les jeux de pouvoirs pour la captation se font en des occasions et circonstances multiples et que les tensions de pouvoirs se concentrent sur des territoires, en l'occurrence les territoires de récupération, plutôt que sur une opération/gestion du flux.

Ces caractéristiques de surface et de plasticité sont non négligeables dans la sensibilité de ce service à l'exercice des pouvoirs locaux, plus un corps est malléable plus on est à même de le modeler, de le transformer.

3/ Particularité technique d'un service « mou »

Ce sont ces caractéristiques combinées de service de surface et de réseau « mou » qui font que la filière des déchets est segmentable et que la collecte, le transport, le tri, le dépôt ou l'incinération peuvent être aisément cédés à différents acteurs. C'est aussi parce que c'est un service par lequel les opérateurs privés ne peuvent se rémunérer par l'intermédiaire de la facturation, ni ne tirer bénéfices de l'opération, que la délégation de la gestion des déchets en France notamment est effectuée par segments et par l'intermédiaires de marchés publics. Néanmoins le plus souvent, les programmes de réforme des services dans les pays du Sud envisagent la filière des déchets sur la base d'une filière unique (Réseau Projection, Octobre 2009) notamment pour des raisons d'optimisation de la gestion environnementale du

service¹⁵. Le modèle de gestion intégrée diffusé par les bailleurs de fonds dans les pays du Sud répond à cet idéal et est défini comme :

« 1. A frame of reference for designing and implementing new waste management systems and for analysing and optimising existing systems based on the concept that all the strategic aspects of the MSWM system should be analysed together since they are interrelated and development in one component frequently affects other areas of the system. 2. A practice using several alternatives waste management techniques to manage and dispose of specific components of the municipal solid waste stream. Waste management alternatives include source reduction, recycling, composting, energy recovery and landfilling » (World Bank, 2002).

La gestion intégrée des déchets est néanmoins loin d'être atteinte dans la plupart des pays du Sud où la filière est segmentée de fait par les activités des collecteurs et recycleurs informels que nous avons présentées plus haut dans ce chapitre (section 3/A/2). Ces activités de pré-collecte, de collecte domiciliaire ou après le dépôt conduisent à compliquer l'opération du service pour les opérateurs formels de la gestion des déchets en reproduisant des segments de la filière ou en la fragmentant. Ces activités sont contraire à la gestion intégrée puisqu'elles conduisent à un affaiblissement de la filière unique et à une sortie des déchets du réseau formel.

4/ Usagers ou clients ?

Comme pour l'assainissement et différemment aux services d'eau, d'électricité ou de gaz, les utilisateurs du service de gestion des déchets ne sont pas « consommateurs » mais « producteurs ». En conséquence, le recouvrement des coûts du service de gestion des déchets ou d'assainissement ne se font pas par facturation mais via des taxes (TOEM et taxe de raccordement au tout-à-l'égout pour le cas de la France). Ainsi à la différence des nombreux débats qu'ont suscité les privatisations des services publics en Europe ou dans les pays du Sud, quant au glissement lexical et pratique de l'utilisateur au consommateur, le service de collecte des déchets se prête moins à ces distinctions.

L'utilisateur, catégorie née avec la théorie des services publics, est un utilisateur du service public détenteur des droits qui y sont attachés. L'usage qu'il fait du service est déterminé par le fournisseur du service (l'autorité publique) et l'intérêt général. Si l'utilisateur a des droits, il n'a pas la liberté de choisir le service dont il voudrait bénéficier individuellement.

Dans le cadre des politiques de redéfinition du rôle de l'État débutées dans les années 1980 au Royaume-Uni et aux États-Unis, mais pas uniquement, la figure du client au cœur des libéralisations des services publics supplante celle de l'utilisateur en troquant les droits de ce

¹⁵ Voir par exemple les projets relatifs au programme METAP initié par la Banque mondiale dans le bassin méditerranéen.

dernier pour la liberté. Le client est un *homo economicus* achetant son service sur un marché concurrentiel et contribue ainsi à en orienter l'offre.

L'équilibre de ces deux extrêmes entre assujettissement/droit et liberté/marché se trouve dans la « figure mixte » (Jeannot, 1999) du consommateur. Le consommateur est « un agent doté de capacités de calcul particulières lui permettant de [maximiser ses engagements] dans des transactions avec d'autres acteurs » (Duboisson-Quellier, 1999). « Outre la liberté, il possède certains droits » (Jeannot, 1999). Son moyen de pression sur le marché est la défection, c'est-à-dire sa capacité de se détourner d'une offre au profit d'une offre concurrente. Ces consommateurs éclairés ont été représentés dans le cadre des privatisations des services publics dans les pays émergents, par la société civile, organisée en comités ou en ONG, partie intégrante des *tools kits* et des modes de régulation dessinés par les réformes. Et il a été évoqué plus haut la façon dont l'apparition d'un opérateur privé et le glissement d'usager à consommateur pouvaient dans le cas de l'eau, donner lieu à des contestations qui ne sont que plus vives. La cessation de paiement dans le cadre d'une insatisfaction quant au service a été un mode d'action généralisé de la part de ces « nouveaux clients » des services. Il est également possible aux consommateurs des services d'eau, d'électricité ou de gaz de réguler leur consommation s'ils jugent leur facture au-dessus de leurs moyens financiers. De même les politiques de péréquation prévoient des tarifs préférentiels pour les ménages pauvres au moyen des tarifs progressifs en fonction de la consommation ou des coûts de raccordement payables en plusieurs fois.

Le recouvrement par l'intermédiaire de la taxe a plusieurs conséquences qui limitent les libertés de l'usager du service public de gestion des déchets. À la différence des autres services, dans le cadre des déchets, il est difficile d'imaginer un tarif qui prenne en compte la quantité de déchets produite et qui augmente en fonction du tonnage. Certaines expériences d'enlèvement à la pesée ont déjà été tentées, notamment en Alsace, en France. Elles ont entraîné des comportements déviants consistant en un dépôt de ces déchets dans des containers voisins et l'idée a donc été abandonnée (Dietmann, 2005). La péréquation du service se fait donc par la définition du montant de la taxe fixé relativement aux revenus des ménages. Néanmoins, les usagers n'ont pas la possibilité de réguler le coût du service. De même l'imposition de la taxe et son caractère obligatoire excluent l'usager de toute possibilité de défection en faisant jouer la concurrence ou en choisissant une autre offre. L'usager du service de collecte des déchets ne dispose donc pas des mêmes moyens de pression et d'opposition que les clients des autres services et n'est peut-être pas tant enclin à la protestation liée intrinsèquement au statut de consommateur défendant ses droits. S'il n'est pas satisfait du service, il doit donc développer des formes de contestations et des stratégies différentes de celles d'un usager/client.

Le recouvrement des coûts du service par la taxe et l'astreinte consécutive de l'usager du service de gestion des déchets ménagers, font des autorités publiques les seules garantes

de l'équité et de l'égalité de la fourniture du service. En effet, si les usagers souhaitent protester, ils le font auprès de l'autorités en charge du service et envers laquelle ils s'acquittent de la taxe. De même, lors d'un recours à la délégation de service public dans le cas de la gestion des déchets le délégataire ne se rémunère pas par l'opération du service. De ce fait, il ne facture pas le service à l'utilisateur mais est rémunéré par l'autorité délégante par l'intermédiaire en France de marchés publics. Ainsi, le délégataire ne constitue pas un écran entre l'autorité responsable et l'utilisateur. C'est donc un rapport direct entre autorités publiques et citoyens qui est institué; ce qui engage la responsabilité totale des autorités dans des responsabilités accrues devant ses administrés.

Toutes ces caractéristiques présentées ci-dessous font du service de gestion des déchets un service à part dans les services urbains en réseau comme le présente le tableau ci-dessous.

Tableau 4. Présentation des différences entre les réseaux « durs » et le réseau « mou »

	Réseau dur	Réseau mou (gestion des déchets ménagers)
Dynamique du service	Centripète/ <i>Top-down</i>	Centrifuge/ <i>Bottom-up</i>
Niveau de gestion et de régulation	Centralisée voire nationale	Décentralisée et locale
Distribution du service	Souterraine	Surface
Connectivité	Réseaux fixes	Points nodaux et flux mobiles
Nature de l'objet concerné	Ressource	Rebut et ressource
Recouvrement des coûts	Facturation (variable et liée au service effectué)	Taxe (fixe, obligatoire et non proportionnelle au service)
Intégration	Intégrateurs	Désintégréateur ?

*

*

*

« A Garbage Can Model of Organizational Choice »

COHEN M.D., J.G. MARCH, et al., 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol.17, n°1, pp. 1-25.

La particularité du service de gestion des déchets implique donc plusieurs éléments. Par l'assujettissement à la taxe des usagers, il est un service public qui attribue directement la responsabilité de la fourniture devant les citoyens aux autorités responsables. Cependant, la nature de ce service ne garantit pas l'atteinte des objectifs universels de service public dont sont garantes les autorités. En effet, la nature anthropologique de rebut et de ressource du déchet menace une gestion homogène du service puisqu'elle contribue à révéler les différences territoriales (gisement et dépôt). Elle ne favorise donc pas l'égalité des territoires. Ensuite, cette nature de même que la caractéristique physique de ce réseau « mou » ne garantissent pas une mise en œuvre homogène du service sur les territoires puisqu'elles le rendent très sensibles aux variations locales (réalités urbaines et mobilisations sociales).

Conclusion chapitre 1 :

Problématique et présentation des hypothèses

Pourquoi choisir le service de gestion des déchets pour étudier les gouvernements urbains ?

Pour l'étude des gouvernements urbains en Égypte, le choix du service public de la gestion des déchets ménagers et de sa réforme engagée en 2000 a été motivé par plusieurs éléments. Afin de répondre à notre volonté d'adopter une approche institutionnelle du gouvernement urbain en Égypte, le service public a été retenu pour sa capacité à articuler le rapport citoyens/État, citoyens/autorités responsables. Dans ce cadre, le service public de gestion des déchets est particulièrement éclairant pour plusieurs raisons. Tout d'abord, financé par l'intermédiaire d'une taxe et non de la facture, il crée un lien direct entre les administrés et leurs responsables. Par cet impôt, ces derniers sont les garants directs de la fourniture y compris dans le cas d'une délégation. Ceci n'est pas le cas dans les autres services en réseau puisque les opérateurs se rémunèrent par la facture et constituent pour cela un écran entre les autorités publiques et les usagers. Le service de gestion des déchets est donc particulièrement propice à l'étude de la dimension politique du gouvernement local. De même, la nature technique du service en réseau qui confine sa gestion à une échelle locale (des territoires urbains ou administratifs locaux), est pertinente dans l'étude proposée de la gestion locale.

Par ailleurs, la gestion des déchets, en tant que service en réseau, a été choisie pour sa nature de catalyseur de l'action publique locale telle que proposée par l'approche géographique du réseau. En agrégeant ces actions, il constitue un élément tangible, une forme d'espace, où l'on peut lire les articulations, structurations et capacités des acteurs entrant en jeu. De même, parce qu'il est le premier service public local à avoir été délégué au secteur privé en Égypte, le service de gestion des déchets nous permet d'étudier une gestion horizontale à l'œuvre par l'intermédiaire de la délégation qui invite autorités publiques et entreprises privées à être partenaires de la gestion urbaine locale.

Pour toutes ces caractéristiques, le service public de gestion des déchets, nous apparaît comme un révélateur combiné des modalités d'assimilation d'un modèle opérationnel et de gestion au niveau local. Il permet ainsi d'observer les marges de manoeuvre locales dans

cette assimilation. Dans le cadre d'une transformation du rôle de l'État dans les régimes autoritaires, en tant que révélateur des gouvernements urbains, il peut donc permettre d'observer les conditions de cette transformation.

Cet objet constitue donc un analyseur de choix dans l'étude des gouvernements urbains. C'est en observant sa réalité que nous avons formulé la problématique de ce travail présentée ci-après.

Problématique

Dans le cadre d'une absence d'autonomie financière et politique des gouvernements urbains en Égypte, comment expliquer la diversité des situations locales dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale ? Dans quelle mesure cette hétérogénéité ne signifierait-elle pas l'existence d'une gestion indépendante du gouvernement central ? Quelles sont les formes que prend la gestion locale dans ce contexte ? Et dans quelles conditions ces modes de gestion parviennent-ils à « gouverner », c'est-à-dire à coordonner des actions, atteindre des objectifs déterminés, résoudre des conflits et servir l'intérêt général ?

Hypothèses

Nous proposons pour répondre à cette problématique deux hypothèses :

- Tout d'abord nous faisons l'hypothèse que le service de gestion des déchets en tant que service en réseau « mou », par sa malléabilité, son caractère fluctuant et segmentable, est propice à une diversité dans la mise en œuvre locale du service. La sensibilité territoriale que lui confèrent ces caractéristiques entraînerait donc des différences de fourniture d'un territoire à l'autre.

- Ensuite, nous proposons comme seconde hypothèse que cette cause ne serait pas la seule, mais que l'introduction d'un nouveau mode de gestion viendrait modifier l'organisation préexistante des acteurs parties prenantes de ce service. Ainsi, la gestion des déchets par la délégation de service public forcerait une gestion horizontale de l'urbain (relation usager/entreprises/autorités locales délégantes). Dans ce cadre, la capacité de réorganisation et de coordination des acteurs aurait des conséquences majeures sur la différence de fourniture du service d'un territoire à un autre et sur sa capacité à répondre aux besoins locaux.

Démonstration

Pour vérifier ces hypothèses, nous ferons une démonstration en deux phases proposant cinq temps d'analyse.

1/ Dans une première phase, nous présenterons le contexte de notre objet d'étude destiné à mettre en avant le rôle central de l'État dans l'administration des affaires publiques. Mais nous soulignerons également l'importance des mobilisations locales dans la fourniture des services à la population. Cette démonstration se fera en deux temps :

- Dans un premier temps (chap. 2), nous montrerons la particularité des gouvernements urbains en Égypte et la sphère publique à la sphère privée sont intimement imbriquées.

- Dans un second temps (chap. 3), nous présenterons l'histoire de la structuration du service de gestion des déchets et montrerons qu'il s'est constitué de façon locale avant d'être saisi par le gouvernement central qui, voyant que le service lui échappait, souhaitait en reprendre le contrôle.

2/ Dans une seconde phase nous présenterons l'analyse empirique de nos terrains et montrerons pourquoi la mise en œuvre du service de gestion des déchets ne se fait pas de façon uniforme dans les territoires locaux égyptiens et comment dans ce cadre le rôle des différents acteurs, y compris celui de l'État, se recomposent. Cette démonstration se fera en trois temps :

- Dans un premier temps (chap. 4), nous montrerons comment le modèle de gestion intégrée des déchets est confronté à un triple défi qui compromet une mise en œuvre uniforme et égale du service : la structuration traditionnelle des gouvernements urbains, la nature particulière du service public de gestion des déchets ménagers et enfin les différences territoriales.

- Dans un second temps (chap. 5), nous montrerons dans quelles conditions le mode de gouvernement qu'invente la délégation du service de gestion des déchets ménagers et l'utilisation qui en est faite, modifient les relations de pouvoirs entre les acteurs concernés.

- Dans un dernier temps (chap.6), nous montrerons le lien intrinsèque entre forme de service rendu et mode de gouvernement urbain. À travers une présentation des différentes formes de gouvernements urbains et du service qui en résulte dix ans après la réforme, nous questionnerons les transformations à l'œuvre. Enfin, nous mettrons en évidence l'importance des ressources des délégataires et des réalités territoriales dans ces processus.

CHAPITRE 2

GOUVERNEMENTS URBAINS EN ÉGYPTÉ

La présidence de Hosni Moubarak (1981-2011) est marquée par des réformes prudentes. Le choix du régime a été celui du « *statu quo* évolutif » qui vise à contenir le soulèvement que risqueraient d'entraîner des réformes brutales et à profiter du temps indéfini qu'offre un régime autoritaire, pour faire évoluer les choses en douceur et sans remous flagrants (Ferrié, 2011). Cette démarche prudente a concerné les réformes économiques, politiques mais aussi urbaines (Dorman, 2009), qui ont été conduites de telle sorte à « changer ce qu'il faut pour conserver ce qui ne doit pas changer » (Ferrié, 2011, p. 325). Aussi, concernant l'administration locale et les gouvernements locaux, si des changements ont eu lieu, ils sont plutôt dans la pratique de la loi que dans la loi elle-même. Ce qui invite à ne pas étudier les seuls changements institutionnels affectant les gouvernements locaux mais à considérer tous les modes de faire dans leur diversité d'actions et d'acteurs.

Le rapport du régime de Hosni Moubarak aux gouvernements locaux et acteurs de l'action publique urbaine est déterminé par deux crises essentielles qui surgissent dans la seconde moitié des années 1980 : la crise budgétaire et la montée de l'islamisme. Face à ces deux menaces combinées, les gouvernements locaux focalisent tous les griefs. À partir de la fin des années 1980, ils sont perçus comme le facteur de creusement de la dette et comme le foyer de l'islamisme, notamment dans les zones rurales ou les quartiers populaires. L'État égyptien se trouve donc face à une problématique locale délicate qui lui impose à la fois le retrait -pour laisser le secteur privé prendre en charge certains de ses services et soulager ses finances- et le redéploiement -afin de contrôler et juguler toute forme d'opposition et de soulèvement. C'est de cette situation particulière que découle l'ambivalence et l'ambiguïté

du rapport du régime aux gouvernements locaux. Ainsi l'équilibre ménagé entre retrait et contrôle renforcé, par la loi ou dans sa pratique, détermine les contours de l'action locale.

Dans ce chapitre nous présenterons dans une première section les gouvernements locaux dans leur approche institutionnelle et montrerai la façon dont le régime a vidé peu à peu ses unités locales du politique pour les faire glisser de « gouvernements » à « administrations ». Dans les deux sous-parties suivantes nous montrerons deux façons différentes de déléguer ses prérogatives au secteur privé. La seconde sous-partie présentera les réformes de privatisation en Égypte, la troisième l'intervention de la « société civile ». Dans les deux cas, nous utiliserons les modes de contrôle mis en place par l'État dans ces démarches de délégation.

Par un rapprochement de l'approche institutionnelle et de l'action collective nous tenterons de montrer la réalité du retrait de l'État dans les affaires locales et si il se maintient, la nature de son maintien.

Section 1/ Des « gouvernements locaux » aux « administrations locales »

Les gouvernements locaux en Égypte oscillent entre autonomie et dépendance au gouvernement central. Si historiquement, les gouvernements urbains avaient plus de latitude dans l'administration de leurs territoires, ils ont, au gré d'enjeux de sécurité intérieure et de contraintes financières, peu à peu été vidés de leurs prérogatives pour être de plus en plus sous tutelle du niveau central. Ces transformations ont été traduites par l'évolution sémantique des termes des lois sur l'administration locale, qui a transformé les « gouvernements locaux » en « administrations locales ». Ainsi, ces administrations locales sont caractérisées par une non représentativité de la population, absence d'autonomie financière et politique et le rôle central du gouverneur. Néanmoins l'affaiblissement des ressources financières de l'État central, l'a contraint à davantage de souplesse dans l'administration des territoires locaux à partir des années 1990. Ainsi, certains responsables locaux bénéficient de davantage d'autonomie afin de s'ouvrir à la participation du secteur privé dans la gestion locales et de bénéficier de leurs capacités d'investissements à travers des démarches de « décentralisation informelle » qui ne garantissent pas cependant, une réelle autonomie.

A. Centralisation de l'administration locale en Égypte¹⁶

1/ Fonctionnement de l'administration territoriale

□ *Découpages administratifs*

La loi n° 43 de 1979 amende la loi n° 52 de 1975 qui définit l'administration locale en Égypte. Elle fixe le découpage administratif encore en vigueur aujourd'hui. L'administration territoriale égyptienne comporte cinq niveaux : le gouvernorat (*muḥāfaẓa*), le district (*markāz*), la ville (*madīna*), le quartier (*ḥayy*) et le village (*qarya*). L'Égypte compte aujourd'hui 29 gouvernorats (création du gouvernorat de Luxor en décembre 2009). Les gouvernorats sont différenciés entre les gouvernorats urbains et les gouvernorats mixtes (qui comportent à la fois des zones urbaines et rurales). Les gouvernorats urbains n'ont pas de district et sont divisés uniquement en villes et quartiers. Si les frontières d'un gouvernorat urbain sont assimilées à celle d'une ville unique (c'est le cas uniquement pour Alexandrie et pour le Caire), les gouvernorats ne sont alors divisés qu'en quartiers. Les gouvernorats mixtes sont divisés en districts, villes, quartiers et villages (fig. 2). Chacun de ces cinq niveaux d'administration a la personnalité juridique et est composé de deux conseils : un Conseil exécutif (*mağlis āl-tanfīzī*) composé des fonctionnaires des administrations déconcentrées des ministères et un Conseil populaire local (*mağlis āl-šaʿbī āl-maḥli*) élu tous les quatre ans par la population de l'unité administrative concernée. Les responsabilités et architectures de l'administration de ces deux conseils sont répliquées de façon quasi conforme d'un niveau administratif à l'autre.

Le gouverneur est nommé sur décret présidentiel. Il peut être remplacé sur décret présidentiel ou considéré comme ayant démissionné au terme de la présidence. Le chef de district est nommé par le Premier ministre et reste en fonction jusqu'à ce qu'un décret du Premier ministre le congédie. Les chefs des villes, quartiers et villages sont nommés sur décret du gouverneur et restent en place tant que celui-ci demeure en fonction.

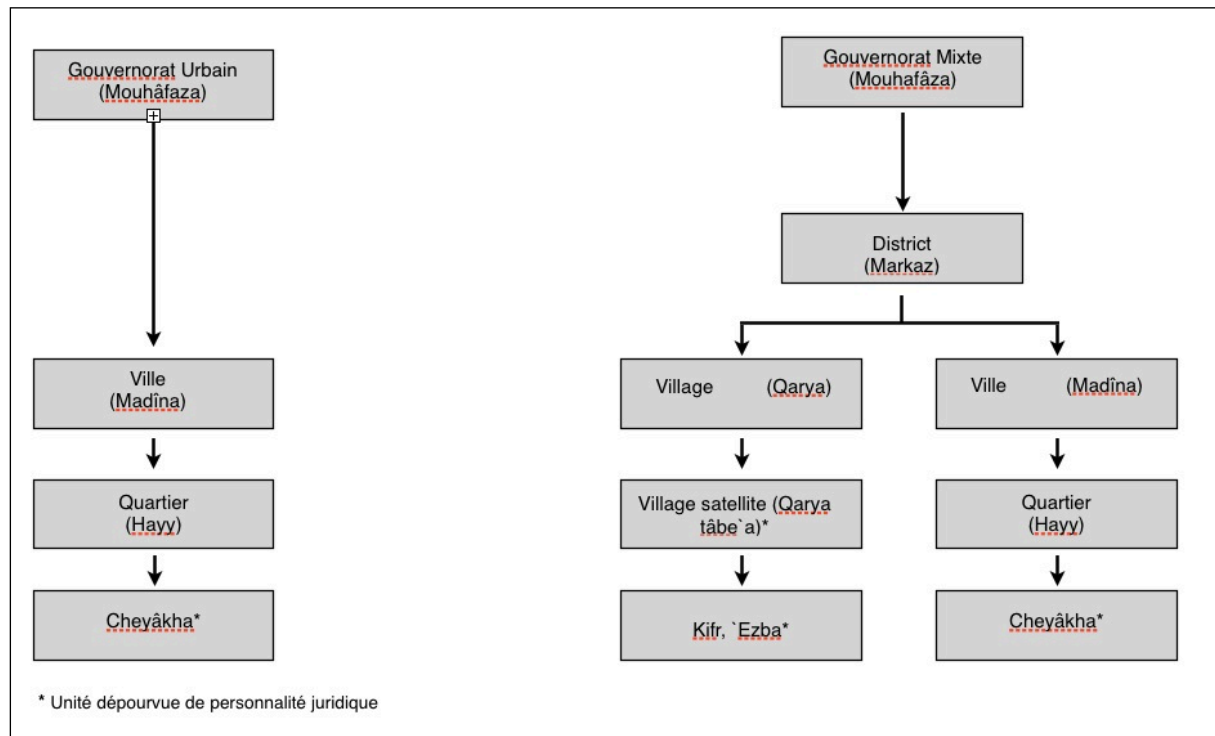
Le système administratif égyptien dans lequel les conseils exécutifs locaux sont responsables devant les conseils populaires élus et les niveaux administratifs supérieurs, pourrait être qualifié de « *democratic centralism* » (Mayfield, 1996). C'est un système très hiérarchique puisque chaque conseil exécutif des niveaux inférieurs est subordonné au contrôle des conseils du niveau supérieur (à commencer par le village et jusqu'au conseil exécutif du gouvernorat) (Mayfield, 1996). Chacune des directions au sein du conseil exécutif

¹⁶ Les éléments indiqués ici sont issus principalement de : 1979, *Loi sur le système du gouvernement local*, n°43, En arabe ; THE MIDDLE EAST LIBRARY FOR ECONOMIC SERVICES, 2011, *Local Administration System*, Cairo, 106p. mais aussi de MAYFIELD J.B., 1996, *Local government in Egypt : structure, process and the challenges of reform*, Cairo, American University Cairo Press, 370p.

du gouvernorat est responsable devant le gouverneur pour ses fonctions administratives et devant le ministère dont elle dépend pour les questions techniques. Néanmoins le système administratif égyptien n'est pas purement vertical puisque les représentants officiels des ministères ne sont pas soumis à l'autorité seule des ministères auxquels ils sont rattachés mais sont sous autorité du gouverneur.

Figure 2. Schéma de l'administration locale en Égypte.

Réalisation : Lise Debout, 2011



□ Fonctions des conseils locaux

Le gouvernorat supervise les activités des unités qui lui sont inférieures. Il est également chargé de la construction et de l'entretien des voies primaires, de la construction des ponts, des activités culturelles (musées, bibliothèques publiques, etc.) et de la promotion du tourisme. Le gouvernorat endosse aussi des fonctions sociales tels que l'aide aux familles démunies, le relogement des sinistrés après l'effondrement d'immeubles, l'octroi de prêts aux micro-entreprises et aux individus. Ses fonctions sont reflétées par les directions des ministères déconcentrés et des différentes directions dont les responsables composent le conseil exécutif. Le conseil exécutif des gouvernorats se compose des directeurs de chacune

des directions du gouvernorat, des responsables des autorités publiques au sein du gouvernorat et des chefs des unités administratives inférieures¹⁷.

Selon la loi, les conseils exécutifs des gouvernorats sont notamment chargés sous l'autorité du gouverneur (art. 33), de contrôler les travaux pris en charge par les différentes directions exécutives du gouvernorat et de préparer le budget. Le conseil Populaire Local (*mağlis āl-šaʿbī āl-maḥlī*) du gouvernorat est responsable de (art. 27) définir les modalités de la participation populaire, d'approuver les projets généraux de logement et construction, proposer l'imposition de taxes locales, imposer les droits locaux, etc. Enfin ce conseil a le droit de questionner le gouverneur, ses assistants, chacun des responsables des directions du conseil exécutif ou le président des autorités publiques de la circonscription.

Dans les unités administratives inférieures, les compétences partagées entre les conseils populaires locaux et les conseils exécutifs sont à peu près similaires. Chacun des niveaux des unités locales est chargé de la conception des schémas directeurs et des plans d'aménagement sur sa juridiction et doit les faire valider par l'unité qui lui est supérieure. L'octroi des permis de construire, licences commerciales, permis de location et d'achat de matériaux de construction se fait au niveau du plus petit échelon de l'administration locale, c'est-à-dire le quartier pour les gouvernorats urbains et les villages pour les gouvernorats ruraux. Ces échelons sont aussi responsables de la supervision du nettoyage des espaces publics sur leur territoire, de la construction et de l'entretien des voies et de l'application du règlement de construction (*tanzīm*). La gestion des déchets au Caire, à Giza et à Alexandrie est donc supervisée par les quartiers.

¹⁷ À titre d'exemple, le Conseil exécutif du gouvernorat du Caire est composé de 68 personnes, soit du : Président du Conseil, du secrétaire général du Conseil, de chacun des députés des quatre régions du Caire, du Premier Assistant du ministre de l'Intérieur responsable de la sécurité, du directeur de l'autorité de transport public, du directeur de l'autorité des équipements et de l'eau du Caire, du directeur de l'autorité des eaux usées, du directeur de l'autorité de nettoyage et d'embellissement du Caire, du président du conseil d'administration de la société de distribution d'électricité, du directeur de la direction des finances du gouvernorat, le directeur de la direction du logement et des équipements publics (*marāfaq*), du directeur de la direction des routes et du transport, du directeur de la direction de la formation et de l'enseignement, du directeur de la direction des Affaires de santé, du directeur de la direction de la Solidarité Sociale, du directeur de la direction des Jeunes et du Sport, du directeur de la direction de l'approvisionnement et du Commerce, du directeur de la direction de l'agriculture, du directeur de l'administration et du management, du directeur de la direction de la médecine vétérinaire, du directeur de la direction des Waqfs, du président de l'administration centrale pour la protection et le développement des eaux du Nil, du président de l'administration centrale secrétaire général au sein du ministère du Tourisme, du président de l'administration centrale de la région ouest du Caire pour les télécommunications, du président de l'administration centrale des antiquités islamiques et coptes, du président de l'administration centrale de la planification au sein de l'autorité nationale des tunnels, du sous-secrétaire des médias et de la communication, du directeur général de l'Assemblée du Peuple au ministère de l'Industrie, affaires industrielles, président exécutif des projets de reconstruction du Caire, du directeur du secteur des crédits au sein de la Banque générale pour le développement, du directeur général de la direction de la culture, du directeur de l'administration centrale des crédits de la région centrale du Caire, du directeur de la direction de la surface (*misāḥa*) ainsi que de tous les chefs des quartiers du gouvernorat voir : KARIM S., 2005, *Selsela al-mouḥāfazāt al-maṣreyya*. *Mouḥāfaza al-Qāhira*, Le Caire, Center for Political and Strategic Studies, 180p.

□ *Finances locales*

Les gouvernorats sont financés essentiellement par des transferts du gouvernement central. Ils sont aussi financés partiellement par des fonds propres (taxes foncières, taxes sur les véhicules, le commerce, la publicité, taxes professionnelles, etc.), par des dons et des prêts. Néanmoins l'argent collecté par ces taxes doit remonter au niveau central, au ministère des Finances, pour être ensuite redistribué localement et attribué aux gouvernorats selon les besoins estimés par le gouvernement central et au regard des demandes de budget effectuées par les gouvernorats. Les gouvernorats ne disposent donc pas obligatoirement de l'argent collecté sur leur juridiction. Ils font leur demande de budget de façon annuelle et redistribuent l'argent aux unités inférieures disposant de la personnalité juridique, les quartiers exceptés. La loi de 1979 permet aux autorités locales ayant la personnalité juridique de récolter des fonds afin d'alimenter des « fonds spéciaux » (*sanādiq*). Seuls les quartiers n'ont pas la possibilité de constituer ces fonds. Les différents fonds sont les suivants : le fonds de la collecte des ordures et de la propreté, le fonds des services publics et du développement, le fonds vétérinaire, le fonds des employés, le fonds des routes et du transport, le fonds du tourisme, le fonds de l'agriculture. Ils représenteraient 30% du revenu des unités locales. Ils peuvent être alimentés par des taxes si cette disposition est prévue dans la loi, par les revenus des investissements ou les revenus tirés des entreprises publiques locales, mais aussi par des dons privés. Ces fonds sont la seule part du budget des unités locales qui n'entre pas dans le budget national et qui n'est pas contrôlée par le gouvernement.

2/ Le gouverneur : un « ministre local »

Le gouverneur est le pivot central de l'administration locale. Selon les articles 26 et 29 de la loi sur les administrations locales (n°43 de 1979), il représente l'intérêt général, l'État et le Président au niveau local. Il est directement responsable devant le Premier ministre (art. 29 tel que modifié par la loi n°145 de 1988). Il doit prendre en charge tous les pouvoirs exécutifs accordés aux ministres relativement à la loi et aux règlements (art.27 de la loi n°43 de 1979). Il a l'autorité d'un ministre en ce qui concerne les décisions prises par les conseils de direction des agences publiques responsables des services et des équipements publics sur le gouvernorat (art.27 de la loi n°43 de 1979). Il préside toutes les directions sur sa juridiction. Il supervise également les équipements nationaux et toutes les branches des ministères dont les fonctions n'ont pas été transférées aux unités locales (excepté la justice). À la différence des préfets français auxquels il pourrait être comparé, il n'est pas responsable de la police qui est confiée à un officier de police, le secrétaire général (*āmīn āl-‘āmm*).

La plupart des gouverneurs sont issus de l'armée et sont d'anciens gradés en retraite (Ben Nefissa, 2005), ce qui traduit la volonté sécuritaire attachée à cette fonction. L'enjeu sécuritaire explique aussi, selon certains intellectuels, les raisons pour lesquelles l'administration égyptienne est si centralisée. Ils reprochent en effet au gouvernement égyptien de voir, en la décentralisation, un

risque d'instabilité politique et l'occasion de laisser des groupes d'opposition se constituer (Mayfield, 1996). Aussi si décentralisation il y a, elle relève davantage de la personnalité du gouverneur que des dispositions prévues par la législation : « *The governor's personality and managerial skills may be more crucial in determining the degree of decentralization of authority than the laws or rules and regulations presently established* » (Mayfield, 1996, p.82).

Ce rôle particulièrement fort accordé au gouverneur dans les lois de 1975 et 1979, a été largement renforcé durant le régime de Hosni Moubarak caractérisé d'un côté par l'éviction de la décision locale des représentants élus par la population et, de l'autre, la montée en puissance de la figure du gouverneur dans l'échiquier local.

B. Des gouvernements locaux aux administrations locales

Durant les premières années de sa présidence, Hosni Moubarak n'a pas modifié la loi de 1979 sur les municipalités héritée de Anouar el-Sadate, son prédécesseur. Encouragé par les bailleurs de fonds internationaux et notamment l'USAID, il laisse, dans la pratique, une certaine marge de manoeuvre aux acteurs locaux (Soliman, 2004).

Mais la seconde moitié des années 1980, qui combine la crise budgétaire à la montée de l'islamisme, marque le recul de ce processus. En 1986 la baisse des cours du pétrole affecte profondément l'économie rentière de l'État égyptien en diminuant les revenus de l'exploitation des ressources pétrolières. Ces baisses de revenus entraînent une baisse des transferts liés à l'immigration des Égyptiens dans les pays du Golfe. De même, la crise a des répercussions sur le tourisme qui décroît. Elle touche ainsi trois des cinq sources de revenus de l'Etat¹⁸. La situation est aussi aggravée par l'augmentation simultanée du service de la dette (Sullivan, 1992) qui contraint le gouvernement égyptien à ouvrir les négociations avec les organismes financiers internationaux. Les discussions avec le FMI débutent dès 1987 mais n'aboutissent qu'en 1991 à la signature d'un accord. La même année et suite à cet accord de principe, l'Égypte et la Bird signent un prêt d'ajustement structurel (PAS) qui vise à la réduction des dépenses de l'État. Les dépenses locales sont particulièrement concernées dans ces premières années de restriction budgétaire. En effet, durant les années 1980, les dépenses liées aux unités locales ont augmenté plus rapidement que celles liées aux institutions centrales (Soliman, 2004). Afin de justifier davantage son retrait financier au niveau local et la perte d'autonomie des unités locales dans la gestion de leur budget, le gouvernement développe un argumentaire articulé autour de la corruption des responsables locaux et de leur incapacité gestionnaire, justifiant la dégradation de son appareil par cette nature. Cet

¹⁸ L'économie égyptienne repose sur cinq sources principales : les revenus du pétrole, les revenus du tourisme, les revenus des immigrés, l'aide américaine et les revenus tirés de l'exploitation du Canal de Suez, qualifiées de rentes par les économistes MOISSERON J.-Y. et F. CLEMENT, 2007, "Changements visibles et invisibles : la question de l'émergence de l'économie égyptienne ?", *Politique Africaine*, Vol.Décembre, n°108, pp. 108-125.

argumentaire n'est pas nouveau et avait déjà été sollicité à l'époque de Sadate lors de la modification de la loi n°52 de 1975 et pendant la rédaction de la loi n°43 de 1979 (Mayfield, 1996). L'amendement de la loi de 1975 par la loi de 1979 visait déjà à juguler la montée de l'islamisme en retirant aux conseils élus une grande part de leurs compétences. Car la montée de l'islamisme, notamment via les réseaux de la Jamaa al-Islamiya qui s'engage dans une violence accentuée dès le début des années 1990, constitue aussi une forte inquiétude pour le régime égyptien. Cette mouvance est pour lui le risque de voir une opposition se structurer et menacer son pouvoir et sa sécurité, mais est aussi un élément à même de menacer ses relations diplomatiques avec l'occident et notamment les États-Unis au regard du registre de mobilisation véhiculé à travers le jihad .

Ce glissement et l'évidement des gouvernements locaux sont ouvertement actés par la loi n°145 de 1988 dont l'article second substitue l'expression de « gouvernement local » par l'expression « administration locale ». Cette loi marque clairement l'arrêt de toute velléité décentralisatrice. Les échelons locaux de l'appareil administratif égyptien ne sont plus considérés comme des organes de gestion et de gouvernement mais comme de simples organes exécutifs. Cet évidement des administrations locales se fait par différents moyens : le retrait de l'autonomie financière, les privatisations et la centralisation.

1/ Baisse de l'autonomie financière

Dans un contexte où l'État est sommé par les organismes financiers internationaux de réduire sa crise budgétaire, il cherche par tous les moyens à réduire ses dépenses. De même, pour des raisons de politique et de sécurité intérieures, il cherche à contrôler les dépenses de ses administrations locales qui lui échappent en vertu de certains éléments de la loi.

La loi n°145 de 1988 qui amende la loi n°43 de 1979 concerne principalement la fiscalité des unités locales et est destinée à juguler leur autonomie financière. Les fonds spéciaux des unités locales sont les principaux éléments des budgets locaux visés par cette loi. En 1988, la Haute cour constitutionnelle déclare inconstitutionnelle la levée des taxes les alimentant en vertu de l'article 119 de la Constitution qui stipule que « la création des impôts généraux, leur modification ou leur abolition, ne peuvent être décidées qu'en vertu d'une loi ». La décision n°35 de la même année du Premier ministre vient indiquer que les unités locales n'ont pas la possibilité d'imposer des taxes sauf après autorisation du Premier ministre (Soliman, 2004). Ainsi l'article 2 modifie les modes de levée des taxes alimentant les fonds spéciaux des autorités locales qui échappaient au contrôle de l'État. Il implique que chaque nouvelle augmentation de taxe locale soit sujette à un décret du Conseil des ministres relativement à la proposition du ministère concerné par l'administration locale et du Conseil populaire local du gouvernorat concerné (Loi n°145 de 1988). De même, toujours avec l'idée de contenir les initiatives locales, l'article 5 fait de ces fonds des fonds publics dont l'usage

doit être soumis et validé par le Conseil des ministres, relativement à la proposition faite par le ministre concerné. Il en restreint l'usage aux seules fins pour lesquelles ils ont été établis. Entre 1985 et 1989, ces fonds avaient représenté le quart voire la moitié des revenus des administrations locales pour les deux premières lignes budgétaires du budget complet qui en compte trois (les deux autres sont celles des salaires et des dépenses courantes) (Mayfield, 1996). Avec cette nouvelle mesure, l'usage de ces fonds a été largement limité et le développement de projets locaux s'en est vu grandement affecté.

Les ressources de ces fonds ont aussi été affectées par les privatisations engagées par l'État suite aux accords économiques signés avec le FMI et la Banque mondiale. En effet, la privatisation de certaines entreprises publiques a entraîné la baisse des différents fonds locaux qu'alimentaient, auparavant, les bénéfices liés à ces activités (Soliman, 2004). Ces privatisations ont accentué les difficultés des unités locales à financer leurs investissements, d'autant plus dans un contexte où 82% des dépenses des administrations locales sont des dépenses de salaires et que seuls 8 à 9 % de leurs budgets sont disponibles pour les investissements (Handoussa, 2004). La faiblesse de ces possibilités d'investissements est aussi aggravée par la nécessité de faire des demandes de budget sur une base annuelle, ce qui interdit la réutilisation des budgets d'une année à l'autre et contraint toute tentative de planification sur le long terme. Ceci contribue largement à une gestion au jour le jour des politiques locales.

2/ Centralisation des prérogatives locales

Dépourvues de revenus, les administrations locales sont aussi dépourvues de pouvoir. Si les articles concernant leurs prérogatives n'ont pas été ouvertement modifiés, la liberté qu'ils offraient a conduit dans la pratique à un contournement des autorités locales dans la fourniture des services. Les lois sur les administrations locales placent sous la responsabilité des unités locales l'ensemble des services de l'État sauf ceux susceptibles d'être mieux gérés au niveau national. Dans ce cas, le Président doit promulguer les décrets nécessaires afin d'exempter les institutions locales de cette règle. Or, les exemptions sont devenues la règle (Soliman, 2004) et nombre d'institutions nationales sont en charge de prérogatives qui incombaient auparavant aux gouvernements locaux. Par exemple, aujourd'hui, la production du logement social est majoritairement assurée par l'organisme national des New Establishments créé en 1979 sous la tutelle du ministère de l'Habitat. C'est à travers cet organisme qu'on a lancé de nombreux programmes de logements sociaux souvent sous l'égide du Président ou de sa femme (Soliman, 2004). C'est ainsi qu'on a réalisé les trois grands programmes de logements sociaux dans le quartier de Zeinhoum au cœur du Caire pour remplacer les bidonvilles qui s'étaient installés sur cette colline. C'est aussi à cette logique que répond la récente création, en 2008, de l'Agence nationale pour l'harmonie

urbaine (NOUH) qui est en charge notamment de la rénovation du centre ville khédival et de l'organisation de la compétition internationale pour la rénovation de la place Ramses du Caire, privant ainsi le gouvernorat de ses prérogatives d'aménagement urbain.

Dans le domaine des services urbains, cette tendance n'est pas propre à la présidence de Hosni Moubarak mais a son origine dans les nationalisations de la période nassérienne. Ainsi les compagnies d'eau, d'électricité ou de gaz étaient, à cette époque, devenues des compagnies nationales. À la fin des années 1970, Sadate les avait transformées en autorités nationales destinées à gérer des entreprises publiques créées sur la base de régions. Ainsi l'eau, l'assainissement, l'électricité ou encore le gaz, bien que relevant légalement des unités locales, ne sont pas gérés localement mais de façon déconcentrée sous la supervision d'organismes centraux. Ce sont ces autorités publiques auxquelles fait référence la loi de 1979 et les présidents de ces autorités qui siègent dans les conseils exécutifs des administrations locales (voir plus haut le détail de la composition du conseil exécutif du Gouvernorat du Caire).

De plus si dans la loi, les chefs des conseils exécutifs des différents niveaux administratifs sont en charge du contrôle des départements locaux des ministères centraux et doivent dessiner avec eux les projets d'aménagement locaux, dans la réalité, les plans sont pensés au niveau des ministères et appliqués de façon locale. Les agents des conseils exécutifs, qui sont bien souvent dépourvus des qualifications techniques nécessaires à la planification, ne sont donc que les piétres exécutants du gouvernement central.

3/ Absence de pouvoir locaux représentatifs

L'institution locale pouvant venir équilibrer cette planification centralisée et faire entendre les intérêts locaux, est le conseil populaire local. En effet, le caractère « démocratique » de la gestion locale telle que prévue initialement par la loi n°52 de 1975 réside dans l'existence de deux chambres dont celle élue par la population (le conseil populaire local) qui est chargée du contrôle et du conseil auprès du conseil exécutif composé de fonctionnaires de l'État. La promulgation de cette loi sous Sadate prend place deux ans après la guerre de 1973 contre Israël qui vise à récupérer le Sinaï perdu lors de la guerre des Six Jours en 1967. Par la création de ces conseils locaux et le développement de l'autonomie locale, Sadate entendait se débarrasser de la « vieille garde » nassérienne que constituaient les élites de l'Union-Socialiste-Arabe (le parti unique sous Nasser). Il envisageait ainsi de se constituer une nouvelle forme de légitimité politique qui devait alimenter la constitution de son nouveau parti, le Parti national démocratique (Ben Nefissa, 2005). Mais les accords de paix signés entre le Président Sadate et le Premier ministre israélien Menahem Begin, en 1978, soulèvent le mécontentement en Égypte et notamment dans les rangs islamistes particulièrement hostiles à un rapprochement avec Israël. Sadate prend peur et fait marche

arrière en retirant tous les pouvoirs aux conseils populaires locaux par la loi n° 43 de 1979, notamment leur capacité d'interpellation (*istiğwāb*). Les conseils populaires locaux sont ainsi et depuis lors dépourvus de toute capacité d'influence sur les décisions prises par les conseils exécutifs. C'est ce que regrettent bien souvent les élus locaux qui parlent de la période de la loi de 1975 comme étant « l'âge d'or » des municipalités (Ben Nefissa 2005). De plus dans le cadre du système de parti majoritaire, les unités locales sont muselées par le PND. Les élus locaux, s'ils veulent avoir la chance de s'attirer les faveurs des agents de l'État se doivent d'être membres du PND, auquel cas, ils voient leurs maigres pouvoirs diminuer d'autant.

Le taux d'abstention aux élections locales confirme le vide politique que représentent les conseils populaires locaux¹⁹. Il s'explique aussi par l'ignorance des citoyens de l'existence même de ces conseils. Une étude réalisée en 2005 par le Centre d'information et du soutien à la prise de décision qui dépend du Conseil des ministres, rapporte que sur 1000 individus sondés, 52% ne connaissaient pas l'existence des conseils populaires locaux. Un autre sondage, réalisé en 2006 sur 720 personnes par le Programme des études parlementaires de la faculté d'économie et de science politique de l'Université du Caire, révélait qu'à la question « à quoi servent les conseils populaires locaux », près de 50% des sondés répondaient qu'ils ne servaient absolument à rien (Ben Nefissa, 2011) ! En fait pour les Égyptiens, l'élu local qui représente le plus d'enjeux est le député²⁰. Les députés jouent le rôle de « supra-maires » (Ben Nefissa, 2005) et sont vus et utilisés par les citoyens comme des intermédiaires afin de faire remonter au niveau central leurs volontés ou contestations. Les élections parlementaires concentrent donc davantage les intérêts des citoyens²¹ que les élections des conseils populaires locaux.

Dans un contexte où les administrations locales sont dépourvues de ressources financières et de représentants légitimes de la population, les réformes de décentralisation ne sont qu'à peine amorcées.

¹⁹ Environ 12,9% de la population (non des inscrits) en 2000 au Caire. Calculs de l'auteur d'après KARIM S., 2005, *Selsela al-mouhāfazāt al-maṣreyya*. Mouhāfaza al-Qāhira, Le Caire, Center for Political and Strategic Studies, 180p.

²⁰ Cette affirmation est à nuancer, car comme le fait remarquer S. Ben Nefissa (2011), la considération et connaissance des conseils populaires locaux diffèrent entre les milieux ruraux et urbains. Dans les campagnes où le pouvoir central et ses ministères sont géographiquement très lointains, les CPL sont un des rares liens avec l'autorité centrale dont disposent les habitants.

²¹ Voir notamment les protestations qui ont encadré les élections parlementaires de novembre 2010, tandis qu'en 2002, 30% des Conseils Populaires Locaux dans l'agglomération du Grand Caire avaient été dissous sans causer le moindre remou voir : BEN NEFISSA S., 2011, "Révolutions civiles arabes et paradigmes d'analyse du politique des pays de la région", *Confluences Méditerranée*, Vol.77, n°Printemps, pp. 75-91.

C. La décentralisation informelle, vers une réelle autonomie locale ?

Néanmoins, c'est une forme de décentralisation particulière qui s'opère en Égypte. Elle a élargi la participation des acteurs privés à la gestion des affaires locales afin de bénéficier de leurs capacités d'investissements financiers. Pour cela, de plus en plus de pouvoirs sont accordés aux gouverneurs afin de leur offrir plus de souplesse dans la mobilisation des acteurs privés (Soliman, 2004 ; Ben Nefissa, 2005) *via* des contrats de partenariats public-privé ou par la mobilisation de la société civile. Récemment, des amendements ont été apportés aux lois de 1975, 1979 et 1988 sur les administrations locales dans ce but. Les modalités de changement tiennent plus du recours à l'exception que d'un changement uniforme et clairement statué par la loi. À ce titre, différentes lois relèvent de ce caractère d'exception. C'est ce que statue l'article 1 de la loi n°9 de 1989 qui modifie l'article n°4 de la loi n°43 de 1979 « *It shall be permissible pursuant to a decree by the President of the Republic, after the Cabinet approval, and on the basis of the proposal of the Minister concerned with Local Administration - to promulgate special regulation for certain towns having special significance (nous soulignons), aiming at their development and promoting suitability* ». Plus récemment, la loi n°67 de 2010 sur les PPP, prévoit selon l'article 17 que « *the endorsement of application of a PPP structure to project of an administrative authority shall be by virtue of a decree issued by the Supreme Committee for PPP Affairs²² at the request of the administrative authority, and after the presentation of the PPP Central Unit's recommendation concerning the project* ». La personnalité et les capacités d'influence des gouverneurs, dont les pouvoirs sont accentués par la loi, deviennent donc des facteurs pouvant aggraver les inégalités locales.

Le gouverneur a donc en charge de trouver localement les ressources nécessaires au développement de son territoire de juridiction *via* les procédures formelles de PPP ou *via* l'encouragement à la participation de la population par le *ḡuhūd al-dāteyya*. Le *ḡuhūd al-dāteyya* qui signifie littéralement « l'effort personnel » est prévu par la loi n°43 de 1979 dans laquelle chacun des conseils populaires locaux de chacun des niveaux de l'administration locale est chargé de solliciter ces dons financiers de la population pour le développement de projets d'intérêt public et ayant pour objectif le développement du gouvernorat (voir plus haut section 1, 2). Le *ḡuhūd al-dāteyya* tient une part importante dans le financement des investissements locaux et a représenté 613 millions de livres égyptiennes en 2000-2001 (Ben Nefissa, 2011). Les actions menées par l'intermédiaire du *ḡuhūd al-dāteyya* seront développées dans la section suivante consacrée à la participation populaire dans la gestion locale.

²² Dirigé par le Premier ministre et composé des ministres des Finances, de l'Investissement, du Développement économique, des Affaires Juridiques, de la Justice, de l'Habitat et de l'équipement, du Transport et du responsable de la PPP Central Unit

Les deux cas de décentralisation informelle régulièrement cités en exemple par la presse et les chercheurs sont ceux de Qena et de Alexandrie. La gestion de ces deux gouvernorats illustre la capacité d'un gouverneur à gérer le développement de son gouvernorat relativement aux potentiels de son territoire et à son pouvoir d'influence (Soliman, 2003 ; Soliman, 2004).

À Alexandrie, le général ^٢Abd āl-Salām āl-Mahğūb, arrivé en 1997, a décidé de financer le développement urbain par la contribution des nombreux entrepreneurs de la seconde capitale égyptienne. Un protocole signé avec la Chambre de commerce d'Alexandrie stipule que la chambre est responsable de la gestion et du suivi des travaux d'amélioration de la ville. En échange, les travaux publics sont confiés aux entreprises membres de la chambre. Le gouverneur est intervenu auprès du ministre des Finances pour que les entreprises qui participent à l'amélioration de la ville soient exemptées de TVA en argumentant qu'en participant à l'amélioration de la ville, elles diminuent le fardeau financier du ministère des Finances (Soliman, 2004). Le gouverneur a aussi lancé des appels aux dons pour financer des infrastructures ou la rénovation d'espaces publics, aussi certains ponts ou squares portent le nom des généreux donateurs. Alexandrie s'est donc développée avec l'argent de la ville. Cette démarche, si elle a contribué à l'amélioration du cadre de vie alexandrin, n'a pas profité à tous les habitants. Il suffit aujourd'hui de voir la différence de traitement entre les quartiers centraux le long de la corniche et les quartiers populaires en retrait pour le mesurer. De même le processus de privatisation des plages privées afin d'assurer leur entretien a réduit au strict minimum les accès publics aux plages. La plupart sont donc désormais payantes, à des prix inaccessibles à la plupart des alexandrins.

À Qena, en raison de la réalité économique du gouvernorat, le développement de la ville ne s'est pas fait de la même façon. Le gouverneur de Qena arrivé en 1999, a misé sur l'argent public afin de nettoyer la ville de Qena (capitale du gouvernorat éponyme). Le gouverneur aurait ainsi obtenu, en 1999, auprès du Premier ministre, le droit de lever de nouvelles taxes locales²³. Les habitants de Qena se sont vu imposer diverses taxes très strictement prélevées sur la propreté, le stationnement, les infractions au code de la route, etc. Même si, pour la plupart des habitants, ces taxes ont représenté des sommes importantes, ils ne regrettent pas néanmoins cette contribution au regard de l'amélioration considérable de l'environnement urbain de la ville de Qena (Soliman, 2003). Le gouvernorat a notamment procédé, avec cet argent public, à la rénovation de la corniche qui constitue, en opposition à celle d'Alexandrie, un endroit de retrouvailles et de rencontres pour tous (des bancs, tables, etc... sont mis à disposition). La presse a souvent loué la propreté de Qena et le gouverneur a été récompensé par de nombreux prix, notamment celui de Dubaï, le *Mohammad bin Rashed Al-Maktoum for Arab Management Prize* en 2004 pour la meilleure

²³ En vertu de la décision du Premier ministre n°35 de 1988 qui rend cet aval obligatoire.

expérience administrative (Gouvernorat De Qena, 2011). Il s'agissait pour le gouvernement de faire publicité de la bonne gestion du gouvernorat de Qena afin de pouvoir la reproduire dans d'autres gouvernorats (Soliman, 2003) conformément à l'encouragement du *ḡuhūd al-dāteyya* depuis les années 1990 qui peut prendre la forme de mobilisations de donations privées ou de levées d'impôts.

Les différentes voies suivies par ces deux gouverneurs illustrent deux façons différentes de faire usage de la décentralisation informelle et du *ḡuhūd al-dāteyya*. Comme le fait remarquer S. Soliman, les deux postures des gouverneurs d'Alexandrie et de Qena sont fonction des réalités socio-économiques de leurs territoires. Le gouverneur de Qena peut adopter une position paternaliste et punitive étant donné qu'il n'y a pas de grands hommes d'affaires dans son gouvernorat rural du Sud de l'Égypte qu'il risquerait de se mettre à dos par une telle attitude. Tandis qu'à l'inverse, le gouverneur d'Alexandrie doit composer avec des entrepreneurs très influents dont il ne doit pas risquer de perdre le soutien. Ces deux positionnements intéressent particulièrement notre approche des services publics en ce qu'ils illustrent deux choix totalement opposés. L'un, celui de Qena, articule la fourniture des services publics autour d'une relation État/citoyen par la levée de taxes destinées à leur financement et favorise la participation de la population au bien commun. L'autre, celui d'Alexandrie, se développe dans des registres étrangers aux fondements de la théorie du service public en s'extrayant de la relation État/citoyen par une relation au secteur privé qui n'intègre en rien la participation ou l'implication des citoyens.

Quoi qu'il en soit, ces formes de décentralisation informelle permises par la règle d'exception aux gouvernorats ne signifient pas une réelle menace pour l'État comme le serait une décentralisation effective. Au contraire pour celui-ci « déléguer la mobilisation de ressources aux unités locales [...] signifie que les négociations et les tractations avec la population qui en résultent ont lieu au niveau local sans jamais poser de grandes questions politiques comme par exemple le partage du pouvoir ou la démocratisation » (Soliman, 2004). Ces formes de décentralisations seraient donc un mode de décentralisation sans politique (Ben Nefissa, 2011). Néanmoins ces procédés tributaires de la personnalité des dirigeants locaux mettent en partie à mal la volonté originelle centralisatrice et égalitaire du gouvernement égyptien destinée à éviter les dissidences ou jalousies locales à même de lever des mouvements d'opposition. C'est pourquoi la « décentralisation informelle » se fait à travers la figure d'un ministre de l'État qu'est le gouverneur et en parallèle à des procédés de contrôle nationale des acteurs privés invités à la gestion locale, dans le but de contenir le risque d'autonomie locale que pourraient entraîner ces ouvertures au secteur privé formel ou à la société civile au sens large.

Section 2/ Privatisations : vers un moins d'État ?

Afin de faire face à sa situation d'endettement, le gouvernement égyptien a engagé des réformes de libéralisation économique dès le début des années 1990. Ces réformes concernent différents domaines et sont, dans le domaine des services publics en réseau, conduites par l'intermédiaire de partenariats public-privé (PPP). Si ces réformes ont été prudentes dans un premier temps, elles sont accéléérées à partir de 2004. Néanmoins, ces partenariats avec les acteurs privés, ne signifient pas un retrait de l'État, au contraire au travers de l'encadrement législatif des procédures, il se garanti un suivi rapproché des procédures de délégation.

A. Origines des réformes

Depuis le début des années 1990 et la signature des programmes d'ajustement structurel, l'Égypte est considérée comme étant en transition économique. Néanmoins ces réformes d'ouverture économique au secteur privé ne sont pas que le fruit de la pression étrangère. Contrairement à l'image qui est véhiculée et même si le secteur public était très fortement majoritaire sous Nasser, le régime soutenait déjà le développement du secteur privé dans certains domaines (agriculture, commerce, transport, construction, etc.) (Clément, 1992b ; El-Sayyed, 2011). La défaite de 1967 contre Israël avait contribué à amorcer une politique de moins d'État. En 1973 la victoire face à Israël entraîne un afflux massif des ressources rentières (Clément, 1992b) et marque le début des politiques de libéralisation économique du Président Sadate connues sous le nom de *infitah* (ouverture). Cette politique envisage de stimuler les investissements privés nationaux et étrangers afin qu'ils prennent une part plus importante dans l'économie principalement dominée par le secteur public.

Plus tard et suite à la crise économique de 1986, une première tentative d'accord avec le FMI est signée en 1987 mais annulée au regard de la lente progression des réformes engagées par le gouvernement égyptien. En 1991, en remerciement de l'engagement de l'Égypte dans la guerre du Golfe (1990-1991), les États-Unis procèdent à l'annulation de la majeure partie de sa dette extérieure²⁴ et encouragent les autres États débiteurs à en faire autant. Cette annulation déboucha sur la signature d'un prêt d'ajustement structurel (PAS) avec le FMI et la Banque mondiale en 1991 qui ouvre l'engagement dans ce qui est qualifié de « Programme des 1000 jours de réforme » par le Président Hosni Moubarak²⁵. Ce prêt échelonné conditionne nombre de réformes économiques principalement basées sur la réforme des entreprises publiques, la libéralisation des prix intérieurs et du commerce extérieur, la

²⁴ Les États-Unis ont annulé 7 milliards \$ de la dette militaire égyptienne voir SULLIVAN D.J., 1992, "Extra State Actors and Privatization in Egypt", in I. Harik et D.J. Sullivan (dir), *Privatization and Liberalization in the Middle East*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press. pp. 24-45.

²⁵ Dans un discours prononcé le 1er mai 1990, Sullivan, *ibid*.

réforme du secteur privé et la mise en place d'un fonds social de développement destiné à atténuer les effets négatifs des réformes sur les groupes sociaux les plus démunis (Banque Africaine De Développement, 1999).

B. Des privatisations hésitantes

1/ Les craintes liées au secteur public

La réforme du secteur public constitue le point central des réformes et est particulièrement lourde en Égypte où l'État détient le monopole de la production. À cette époque le secteur public représente 37% du PIB, 55% de la production industrielle, 80% du marché extérieur et environ 90% du secteur financier (Carana Corporation, 2002). La réforme du secteur public a été l'enjeu de vifs débats économiques et idéologiques qui ont soulevé parfois des arguments sécuritaires. Il faut dire qu'à cette époque, la société égyptienne, toujours fortement marquée par le contrat social nassérien, reste très attachée aux valeurs véhiculées par le secteur public.

Les débats parmi les dirigeants égyptiens (Clément, 1992a) opposent réformistes et gradualistes (Sullivan, 1992). Ces derniers craignaient les protestations qu'entraîneraient les réformes du secteur public du fait de leurs conséquences sur l'emploi dans le cadre d'un chômage en hausse. Certains économistes, pourtant réputés pour leur attachement au libéralisme, s'y sont aussi vivement opposés, ne pensant pas la société égyptienne prête à les recevoir (Clément, 1992a). Dans ces débats, ce sont les gradualistes qui semblent l'avoir emporté sur les réformistes, argumentant que « *the social disruption will be too great so we must guide any reform, over a long period of time, to prevent the truly needy from losing the protection of the state* » comme le disait en interview avec J. Sullivan, le ministre de la Planification et de la Coopération internationale (Sullivan, 1992).

Il faut dire que les craintes liées à cette réforme sont alimentées par le souvenir des émeutes du pain de 1977 lorsque le président Sadate, sur les recommandations de la Banque mondiale, avait levé les subventions sur les denrées de première nécessité. Les émeutes avaient été telles qu'il était rapidement revenu sur sa décision. Mais aussi par les mouvances de la société égyptienne dans ce début des années 1990 qui font craindre aux intellectuels et à certains membres du gouvernement les conséquences de réformes trop brutales dans le secteur public. En effet, l'année 1990 marque la montée de l'opposition et l'affrontement direct de l'État par les groupes islamistes. Notamment le Jihad islamique égyptien dont la tentative d'assassinat du ministre de l'Intérieur Abd el-Halim Moussa, en 1990, conduira à l'assassinat involontaire du porte parole du Parlement. Deux ans plus tard, le tremblement de terre qui dévaste la capitale révèle au grand jour la structuration des mouvements islamiques dans les quartiers populaires du Caire et contribue aux affrontements entre la

population et les forces de l'ordre la même année (voir plus loin pour le détails de ces événements). Enfin, l'année 1993 est particulièrement marquée par les attaques terroristes qui ont fait plus d'un millier de morts en Égypte.

Ainsi, malgré la loi n°203 de 1991 qui prévoit l'autonomisation du secteur public et la restructuration des organisations publiques sectorielles en holdings multisectoriels, et la création du ministère des Entreprises publiques destiné à les préparer à leur libéralisation, les privatisations ont été rares dans la première phase de mise en œuvre du programme. Elles ont dans un premier temps, concerné les entreprises publiques des autorités locales ou certaines petites entreprises de secteurs industriels jugés non stratégiques (c'est à dire hors du textile, du coton ou de la canne à sucre par exemple). La privatisation de ces petites entreprises avait déjà été envisagée dès 1984 mais le projet avait avorté lors du refus du prêt de la Banque mondiale en 1987. Ces entreprises sont pour la plupart des entreprises du secteur de la sécurité alimentaire (volailles, pain) ou des petits ateliers de textile (tissage) (Clément, 1992a) qui ne représentent qu'une faible part de la production nationale. La lente progression des privatisations entraîne de longues négociations entre le gouvernement égyptien et les bailleurs qui, de ce fait, refusent d'accorder le deuxième volet du prêt. Néanmoins l'argument de la stabilité politique nationale et donc régionale finit par avoir raison des enjeux économiques et la deuxième phase est lancée.

Le rythme des privatisations a été irrégulier et particulièrement sensible au contexte social intérieur et à la situation économique internationale. De 1991 à 1995, les privatisations ont donc été peu nombreuses. À partir de 1996 et jusque 1999, sous l'effet de la configuration économique internationale plus propice aux investissements étrangers, elles sont plus importantes, toujours dans le secteur industriel. Entre 1999 et 2004, le rythme des privatisations diminue de nouveau sous le gouvernement du Premier ministre Ebeid ancien ministre des Entreprises publiques. Jusqu'à 2004, les privatisations concernent majoritairement le secteur industriel.

2/ La privatisation des services publics

Les services publics, tout à la fois outil de coercition et de contrôle de l'État que d'assujettissement, occupent une place particulière dans les débats suscités par les réformes de privatisation, même pour les fervents défenseurs de la libéralisation (Clément, 1992a). Ainsi, bien qu'ils soient directement concernés par la loi n°203 de 1991 qui vise à la transformation des « organisations publiques » en holdings multisectoriels, ils sont dans un premier temps épargnés par les réformes et ne seront prudemment concernés qu'à partir du début des années 2000.

On peut retenir quatre temps dans l'histoire de la fourniture des services publics en Égypte : structuration d'une offre privée (seconde moitié du XIX^e), nationalisations (1956), restructurations vers le découplage (1975 et 1983), création des holdings (1991), le début des privatisations (fin des années 1990- début des années 2000).

□ *La marche lente vers les privatisations*

Jusqu'au début du XIX^e siècle, la fourniture des services publics en Égypte est assurée par de très nombreuses corporations de métiers (Raymond, 1993). Elle est ensuite prise en charge par des sociétés privées dans la seconde moitié du XIX^e siècle notamment sous le règne de Saïd Pacha (1854-1863) dans le cadre d'une ouverture aux puissances étrangères et de l'explosion urbaine entraînant l'apparition de nombreux problèmes sanitaires en ville. Cette conjoncture suscite l'intervention d'ingénieurs étrangers et la structuration de sociétés étrangères qui, fortes de leurs capacités techniques et de leurs capitaux, signent de nombreuses concessions de services urbains avec le gouvernement égyptien. En 1860 la gestion de l'eau courante à Alexandrie est confiée à une société des eaux, sous la supervision de l'ingénieur français J.-M. Cordier. C'est à cette même société qu'est confiée la gestion des eaux du Caire en 1865. La même année, la société Lebon qui travaillait déjà à Alexandrie, obtient la concession du gaz au Caire (Luthi, 1998). À l'issue de ces contrats signés avec le ministère des Finances (Alleaume, 1984), les infrastructures doivent demeurer la propriété du gouvernement.

En 1956 lors de la crise du canal de Suez, les entreprises privées étrangères des services publics sont nationalisées par Nasser. À titre d'exemple, en 1956, les sociétés privées de distribution du gaz sont absorbées dans le *General Petroleum Authority* (GPA) sous tutelle du ministère de l'Industrie (Markoum, 2011). De même en 1958, les entreprises française, anglaise et égyptienne de distribution de l'eau potable à Alexandrie sont nationalisées et rassemblées sous la Société des Eaux d'Alexandrie (Charkat mayā al-charab bel-iskendereyya, 2011). En 1962 les entreprises privées de distribution d'électricité sont nationalisées.

Les plans quinquennaux mis en place par les lois 111 de 1975 et 97 de 1983 (Clément, 1992a) créent les « institutions économiques » qui constituent déjà un pas vers la privatisation même si la cession d'une entreprise publique au secteur privé reste interdite par la loi n°97 de 1983. Ces institutions économiques visent à déconcentrer la gestion des services et sont destinées à terme à permettre l'« *unbundling* » (découplage) des différents secteurs afin de faciliter leur ouverture au secteur privé. En 1976 est créée la *Egyptian Electricity Authority* (Gaḥāz tanẓīm mourafaq al-kahrabā' wa ḥamāyya al-moustahlak, 2011). En 1983, la

distribution, qui est séparée de la génération, est confiée à l'Autorité du secteur public pour la distribution de l'énergie électrique. Au même moment, et certainement dans le cadre du plan quinquennal de 1975, la *General Petroleum Authority* est remplacée par l'*Egyptian General Petroleum Corporation* (EGPC). La Société des eaux d'Alexandrie qui avait été transférée en 1968 à l'autorité nationale des Eaux dépendante du ministère de l'Habitat passe sous la tutelle d'une « institution économique » appelée Autorité économique générale de l'eau d'Alexandrie (*āl-hey'a āl-āma lilmarafaq maya āl-iskandereyya*). La plupart de ces autorités gèrent des sociétés régionales publiques, sortes d'autorités déconcentrées, et la gestion est divisée. La planification et la réalisation sont assurées par les agences nationales sous tutelle des ministères concernés, tandis que l'exploitation des services est faite via les sociétés régionales sous le contrôle des gouvernorats.

La loi n°203 de 1991 sur les entreprises publiques prévoit la transformation des autorités nationales en holdings et autorise la vente d'une entreprise publique au secteur privé. Entre 1991 et 2000, les réformes par l'*unbundling* hésitent entre un découplage horizontal (sur une base géographique) ou vertical (par fonctions). Ces nouveaux schémas envisagent le transfert progressif des attributions des organismes étatiques vers des sociétés autonomes. Les holdings ont alors vocation à reprendre les fonctions des autorités économiques nationales et d'effectuer les schémas directeurs de la fourniture des services. Des agences de régulation sont créées pour chacun des secteurs et sont destinées à assurer la décentralisation des services et à favoriser et superviser l'introduction du système de partenariats public-privé (PPP) qui se font sous forme de BOT (*Build-Operate-Transfer*) essentiellement. Néanmoins, tous les secteurs ne sont pas immédiatement privatisés.

Ainsi, dans le secteur de l'électricité, la loi n°164 de 2000 change l'*Egyptian Electricity Authority* en l'*Egyptian Electricity Holding Company* (EEHC). Le secteur est divisé entre la génération, la transmission et la distribution. En 2001 l'*Electric Utility and Consumer Protection Regulatory Agency* entre en activité après avoir été créée en 1997 par le décret n°326. Dans le secteur du gaz, le holding est créé en 2001. Il regroupe toutes les compagnies locales et les activités sont séparées entre tous les segments *upstream* ou *downstream*. Le secteur de l'eau est sujet à réforme de façon plus tardive du fait de la centralité et des enjeux politiques et économiques de la ressource. C'est seulement en 2004 que le holding est créé (la compagnie de holding pour l'eau et l'assainissement (*šarkat āl-qabḍa lylmaya āl-šarab wa āl-šaraf āl-šaḥī*)). La même année la Compagnie des eaux d'Alexandrie et celle du Caire sont transférées au holding qui reçoit les flux financiers et les redistribuent aux sociétés affiliées. Néanmoins la *National Organization for Potable Water and Sanitary Drainage* (NOPWASD) demeure en activité.

□ 2004 : Accélération des réformes

Les réformes de privatisations se sont accélérées à partir de 2004 sous le gouvernement de Aḥmed Nazīf et avec la création, la même année, du ministère de l'Investissement. Elles le sont encore davantage dans le domaine des services publics avec l'adoption, en 2006, d'une stratégie nationale visant à l'encouragement des investissements privés dans les projets d'infrastructures tels que l'eau, le transport, la santé et l'éducation qui détermine clairement les procédures à suivre pour les privatisations. Durant la période de 1999 à 2008, le secteur privé a été intégré via des contrats de PPP dans quatre domaines principaux : les télécommunications, le transport, l'eau et l'assainissement. Le secteur privé a implanté un total de 23 projets pour un investissement total de 16,556 billion \$. Les télécommunications ont été le secteur où les investissements ont été les plus nombreux (12,459 billion \$) (Egyptian Ministry of Investment, 2011). Sur les conseils de la Banque mondiale, le programme national pour les PPP prévoit six modalités de recours aux PPP (Public Private Partnership Central Unit, 2009) :

- Corporatisation « *Ring Fencing* » : les biens et les responsabilités juridiques du gouvernement sont transférés vers une corporation publique, le gouvernement est toujours l'unique actionnaire et nomme le conseil d'administration ;

- Contrat de service : un service spécifique d'une corporation publique est « *unbundled* » (découplé) du secteur (facturation et collecte des factures, maintenance de la flotte, maintenance de l'équipement, etc.). Une analyse préalable de recouvrement des frais est menée et les entreprises privées ou publiques répondent aux appels d'offre afin de fournir ce service ;

- Contrat de gestion : la corporation publique identifie des problèmes spécifiques de gestion et procède à un appel d'offre pour que le secteur privé prenne en charge la gestion de ce service contre des honoraires de gestion ;

- *Build-Operate-Transfer* (BOT) / *Build-Own-Operate* (BOO) : le ministère des Finances garantit le paiement des honoraires pour le compte de l'autorité compétente. L'État, à la fin du contrat, se fait transférer la propriété des équipements (BOT) ou a la possibilité de les racheter (BOO) ;

- Concession : un consortium d'entreprises privées forme une nouvelle société à finalité spécifique (« *Special Purpose Vehicle* », SPV) pour étendre, améliorer et opérer la distribution d'un service public. La compagnie emprunte des fonds à long terme auprès de prêteurs commerciaux. L'État n'assure pas financièrement le prêteur²⁶ ;

- Initiative de financement privé (*Finance-Build-Maintain-Transfer*, FBMT) : une entité privée conçoit, construit, gère et finance un équipement selon les spécifications du

²⁶ Les différences majeures entre le BOT et la concession est que l'État dans le deuxième cas n'est plus du tout maître du service. Les usagers sont au contact direct avec le concessionnaire. La première solution comporte davantage de risques pour l'État en ce qui concerne la bonne fourniture du service.

gouvernement. Le gouvernement loue l'équipement au secteur privé. Ces formes de contrats sont particulièrement utilisées dans le cas d'hôpitaux, de prisons ou d'écoles.

Les réformes dans le secteur des services publics passent donc par une première étape de corporatisation pour une privatisation *via* des contrats de services et l'« *unbundling* » ou des contrats en BOT. Elles articulent trois types d'organismes : un holding, une autorité de régulation et une autorité nationale. C'est ce que laissaient déjà entrevoir les privatisations débutées au début des années 2000. Aujourd'hui, dans le secteur du gaz, certaines entreprises de distribution et de production ont été privatisées. La plupart des sociétés locales de distribution, quant à elles, ont été privatisées (sauf le Grand Caire). L'État garde le monopole de la transmission, ce qui lui assure, par cette position intermédiaire, un contrôle sur l'aval et l'amont de la fourniture (Markoum, 2011). Dans le secteur de l'électricité, différents contrats de services ont été passés avec essentiellement des entreprises égyptiennes dès la fin des années 1990 dans le domaine de la génération privée. Des contrats de BOT ont, plus récemment, été conclus aux alentours de 2007 pour la génération (16 entreprises publiques contre 15 entreprises privées tout segment confondu). Comme dans le secteur du gaz, l'*Egyptian Electricity Transmission Company* garde le monopole de la distribution. Dans le secteur de l'eau potable, les privatisations ont été plus tardives et débutent de façon accélérée depuis 2004 dans le cadre notamment d'un programme mis en place par l'USAID (LIFE-IRMW Project 2004-2008). Elles concernent, dans ce cadre, essentiellement l'irrigation. Dans le secteur de l'eau potable, les PPP se concentrent sur le traitement des eaux usées et l'exploitation des stations d'épuration. Les délégations engagées par l'intermédiaire d'appels d'offre internationaux se font majoritairement sous forme de contrats BOT. Le plus gros contrat signé jusqu'alors dans le domaine est le contrat en BOT de la station de traitement des eaux usées de New Cairo, signé en juin 2009 avec le *Consortium Orascom Construction Industries Company and Aquila Corporation*, pour une capacité totale de 250 000 m³ par jour (Egyptian Ministry of Investment, 2011). L'exploitation de la ressource et sa distribution restent aux mains du secteur public *via* le ministère de la Ressource en eau et de l'Irrigation, le ministère de l'Habitat, de l'Équipement et des Nouveaux établissements humains et les sociétés publiques locales.

De façon générale, l'État reste un acteur central dans ces privatisations *via* ses corporations qui lui assurent un contrôle des délégations de service en ce qui concerne la gestion comme la régulation. Les holdings sont directement sous la tutelle des ministères concernés et les autorités de régulation, bien qu'elles intègrent en leurs comités de direction des personnalités extérieures au gouvernement central, sont aussi sous la direction de ce dernier. À titre d'exemple, le conseil d'administration de la holding de l'eau et de l'assainissement est composé de gouverneurs, de l'assistant du ministre de l'Habitat (le

ministère de tutelle du holding), d'un député président du Conseil d'État, de deux représentants de la Banque nationale des investissements, du directeur général de l'autorité nationale de l'eau potable et de l'assainissement, d'un représentant du ministère des Finances et d'un représentant de la Fédération nationale des syndicats de travailleurs (Al-šarka al-qabḍa lilmayā wa al-saraf al-saḥī, 2011). Les autorités de régulation n'en sont pas moins contrôlées par des organes centraux, même si la composition de leurs conseils de direction est plus diversifiée. Elles sont néanmoins sous autorité directe de leur ministère de tutelle. Par exemple l'*Electric Utility and Consumer Protection Regulatory Agency* est dirigée par le ministre de l'Electricité et de l'Énergie. Son conseil d'administration est composé de représentants de la compagnie, de certains membres « émérites » (membre de l'Université du Caire, le directeur général du holding de l'eau, le directeur du groupe de consultants du Cabinet des ministres) de membres chargés de représenter les consommateurs (l'ancien président de l'Université du Caire qui est aussi membre du holding des industries alimentaires, l'ancien gouverneur du Fayoum, le président député de l'université du Caire et enfin un représentant des syndicats de l'industrie) (Egyptian Electricity Holding Company, 2011). Cette agence, dont l'une des missions est d'assurer que les prix sont abordables pour tous les ayants droit du service, n'intègre pas de représentants de la société civile à son conseil de direction.

Ces démarches d'ouverture, qui ont conduit à un empilement de différents organismes dont les attributions ne sont pas clairement définies, ont brouillé la lecture du paysage institutionnel pour les usagers. Dans le secteur de l'eau, par exemple, les responsabilités entre le holding, l'autorité de régulation et le NOPWASD qui a été maintenu, ne sont pas clairement définies et certaines tâches sont à la fois de la responsabilité du NOPWASD et du holding.

Les services publics en Égypte restent donc caractérisés par une très forte présence de l'État dans la fourniture au travers des subventions toujours conséquentes (surtout dans le domaine de l'eau et du gaz (Ocde, 2007) et par un contrôle et une planification centrale permis par les différentes tutelles des organismes des différents secteurs.

C. L'encadrement des privatisations par l'État

1/ Les organismes de régulation

Depuis l'ouverture économique et l'encouragement aux investissements privés et étrangers, le gouvernement égyptien a créé différentes agences nationales destinées à l'encadrement de ces procédures et à donner aux investisseurs des interlocuteurs identifiés.

L'une des premières agences, créée en 1971, est la *General Authority for Foreign Investment* (GAFI). GAFI est une agence du ministère de l'Investissement et l'autorité égyptienne unique (« *One Stop Shop* ») destinée à faciliter et clarifier les procédures d'investissement, à assister les investisseurs dans leurs démarches et à promouvoir l'investissement en Égypte à l'étranger. Elle est l'organisme auquel les investisseurs étrangers ont recours en cas de litige durant le déroulement de leurs contrats ou de leurs démarches d'investissement. Sa direction est composée de personnel issu du ministère de l'Investissement, du président de l'association des Businessmen en Égypte, et de différents représentants du secteur privé industriel ou bancaire. Les investisseurs voient en elle un « facilitateur » dans leurs démarches d'investissement. C'était par ailleurs la mission de sa direction récente que de transformer la GAFI qui avait été jusqu'alors une « police des investissements » en un « facilitateur des investissements » (Yousfi, 2008, p.29). Aussi, les investisseurs sollicitent cette agence afin qu'elle joue le rôle d'intermédiaire entre eux et les autorités publiques. Il n'est pas rare de voir la GAFI prendre position pour les investisseurs étrangers dans le cadre d'un conflit avec les gouvernorats en exigeant de ces derniers qu'ils lèvent les taxes imposées qui contraignent l'activité des investisseurs. Les compagnies reçoivent ensuite des compensations (Yousfi, 2008)²⁷. Les investisseurs constatent avec soulagement que la GAFI est devenue de moins en moins institutionnelle et de plus en plus à l'écoute de chacun d'eux considérant leurs cas particulier. De cette façon la GAFI représente un moyen de contourner les décisions locales dans le domaine des investissements étrangers.

Les deux autres organismes clef dans les procédures de PPP sont le Conseil suprême des PPP et l'Unité centrale des PPP. Leurs activités ont été nouvellement définies par la loi n°67 de 2010 sur les partenariats public-privé. Si l'Unité centrale des PPP dépendant du ministère des Finances préexistait à la loi, cette dernière crée le Conseil suprême des PPP et ajoute ainsi une instance supplémentaire au contrôle central des procédures de délégation par PPP.

2/ Encadrement législatif des PPP

Avant la loi n°67 de 2010, les PPP n'avaient pas de cadre législatif propre. Ils étaient régis par la loi n°89 de 1998 sur les appels d'offres, par la loi n° 61 de 1958 sur les ressources naturelles et les investissements dans les équipements publics, par la loi sur les délégations de services publics de 1947, ainsi que par certaines lois sectorielles relatives aux routes, à l'eau, à l'électricité (etc.). La loi n°67 de 2010 exclut les PPP du cadre des lois précédentes. Elle vient asseoir le contrôle stratégique de l'État sur les PPP.

²⁷ Ce qui sera aussi le cas dans le domaines des déchets comme nous le montrerons plus tard.

□ *Cadre institutionnel et encadrement des procédures*

La loi n°67 de 2010 instaure deux instances afin d'encadrer la mise en œuvre des procédures de PPP. Le comité suprême pour les PPP, créé par l'article 14, est dirigé par le Premier ministre et composé de différents ministères. Il est l'organe qui supervise l'implantation des PPP en Égypte. Il est chargé de concevoir la politique nationale pour les PPP et d'approuver la signature des contrats de PPP par les autorités administratives. Il est épaulé dans ses prérogatives par l'unité centrale des PPP (art.16). Cette unité qui dépend du ministère des Finances est chargée de fournir une expertise technique, financière et légale au comité suprême pour les PPP. Elle peut être déclinée localement en unités satellites, si nécessaire. Elle est également chargée du suivi des procédures de PPP en amont et durant la mise en œuvre du contrat.

L'Unité centrale pour les PPP est présente tout au long des procédures de délégation, de l'amont à l'aval. Les études technique, légale et financière préalables au projet doivent être réalisées par un comité composé à la discrétion de l'autorité administrative concernée mais doit compter parmi ses membres un représentant des départements des conseils juridiques du Conseil d'État, du ministère des Finances et de l'Unité centrale pour les PPP (art. 29). De même, les appels d'offre pour les PPP sont basés sur des études préparées par les autorités administratives sous la supervision de l'Unité centrale pour les PPP. Elle suit ensuite la mise en œuvre des contrats. Le Conseil suprême des PPP quant à lui valide les procédures puisqu'aucun appel d'offre ne peut être passé sans son accord et que chaque procédure de PPP doit faire l'objet d'un décret publié par lui (art. 17).

Les différentes dispositions de la loi n°67 de 2010 entérinent les modes de fonctionnement précédents dans les procédures de privatisation par contrat de PPP (Debout, 2007) et assoient clairement l'État comme acteur central des ces démarches. En effet la loi fixe clairement les procédures de « récupération » des initiatives locales en matière de PPP afin de s'assurer du contrôle national de leur déroulement. Ainsi, si les initiatives peuvent être locales à l'origine, elles doivent obtenir l'aval des autorités nationales et sont, par la suite, encadrées de façon étroite par l'Unité centrale pour les PPP et le Conseil suprême pour les PPP sur toutes les étapes de la délégation, y compris durant la durée des contrats. Il est ainsi clair que si le gouvernement égyptien entend profiter des ressources financières du secteur privé en lui faisant assumer une grande part des risques financiers liés à la fourniture de ses services publics, il n'entend pas, néanmoins, déléguer la lourde responsabilité de son suivi à ses autorités locales. Ainsi les privatisations, loin de contribuer à un retrait de l'État comme l'ambitionnent originalement les réformes encouragées par les bailleurs de fonds, sont « renversées » (Kohstall, 2009) par l'État et constituent un moyen pour lui de garder le contrôle dans des sphères qui lui étaient jusqu'alors étrangères ou qui tendaient à lui échapper.

Section 3/ La société civile : l'encouragement coercitif

L'approche institutionnelle des pouvoirs locaux (sections 1 et 2) illustre l'omnipotence de l'État, ses modes de redéploiement et de contrôle, de même que sa réticence à confier ses prérogatives au secteur privé et à ses administrations locales. Néanmoins cette approche ne suffit pas à l'appréhension des gouvernements locaux en Égypte, pris qu'ils sont entre un régime autoritaire et centralisé et une multitude d'acteurs locaux qui prennent part à la gestion urbaine et sociale. En effet, les modes informels de fourniture de services publics ne peuvent échapper à l'œil qui parcourt les villes et campagnes égyptiennes. Si la myriade de micro-bus, dont les chauffeurs gesticulent les destinations dans des codes connus des seuls initiés, ou les arbres à jarres d'eau disposés au milieu des trottoirs sont des exemples bien visibles, d'autres services tels l'évacuation des eaux usées, l'électricité ou encore les tribunaux sont aussi fournis hors des cadres institutionnalisés de l'État. Car, dépourvus de représentants locaux légitimes et influents et non officiellement et directement intégrés à la planification urbaine, les citoyens égyptiens sont dans la nécessité de trouver d'autres façons d'améliorer la piètre qualité de leur environnement immédiat, résultant des manquements et du retrait de l'État. Cette multitude d'acteurs participant de la gestion urbaine vient au creux de l'État remplir les espaces qu'il laisse vacants et invite à une approche des gouvernements locaux en Égypte tournée vers l'action collective plutôt qu'institutionnelle. Certains auteurs, notamment en sociologie ou sociologie politique, mettent en avant ces modes de gouvernements qui reposent sur des réseaux familiaux, tribaux, religieux ou de clan (Singerman, 1995 ; Ben Nefissa, 2000 ; Ben Nefissa 2005 ; Haenni, 2005). De même d'autres actions sont à l'origine d'associations constituées sur des bases traditionnelles et communautaires ou non, officiellement enregistrées auprès des autorités égyptiennes.

Ces formes de mobilisations très nombreuses en Égypte se sont développées depuis la fin du contrat social nassérien entre la société et l'État. Ces actions privées, coordonnées ou non entre elles, brouillent la distinction entre la gestion publique et privée. Ces initiatives créent des modes de faire et de gestion qui se rapprochent des transformations dont le concept de gouvernance souhaite rendre compte : flexibilité, sensibilité à l'environnement, multiplication des réseaux, bricolage et privatisation de l'action publique. Par ailleurs, ces actions en Égypte ont les mêmes origines que les actions du même type observées en Europe, en Amérique du Nord ou ailleurs : elles viennent palier les limites de l'État. Néanmoins, si comme sous ces latitudes, elles peuvent être encouragées, elles sont surtout source d'inquiétude pour le gouvernement égyptien. Elles participent en effet d'un mode d'auto-gestion de la société qui, par ses capacités d'autonomisation, menace sa souveraineté. Aussi le gouvernement égyptien porte un regard double sur l'auto-gestion de certaines franges de la société. Il la considère à la fois comme une aubaine — par la réponse qu'elle apporte à des

besoins réels et problématiques — et comme une menace par la remise en cause de l'État qu'elle implique. De cette considération ambivalente découle un positionnement ambigu du régime entre l'encouragement, le contrôle et la cooptation. Pour chacune de ces formes d'action spontanée dont il est rendu compte ci-après, le processus est le même : émanation spontanée de la part des habitants, régulation partielle et cooptation. Ainsi je tenterai de montrer que, contrairement à ce que l'on peut souvent penser du secteur informel ou associatif en Égypte, leurs actions ne se déroulent pas en parallèle de l'État et son système bureaucratique, mais qu'au contraire les modes de déploiement de l'appareil administratif national viennent agréger ces deux sphères dans des relations d'interdépendance qui brouillent les possibilités d'une lecture des gouvernements locaux distinguant action institutionnelle et action collective, et conduisent à redéfinir la notion de gouvernement local dans un sens élargi. Nous montrerons ces rapprochements par l'intermédiaire des associations dans un premier, de l'urbanisation non réglementaire et enfin à travers les procédures de régulation communautaires.

A. Les associations et l'aménagement urbain en Égypte : des activités sous contrôle

En Égypte, la tradition musulmane a contribué au développement massif du secteur associatif. Ces associations qui offrent à une large gamme de services à la population sont très fortement encadrées par l'État dans leur administration et leurs actions. Par ce contrôle, l'État souhaite s'assurer qu'aucune action ne peut porter préjudice à sa stabilité. Ainsi, il adopte vis-à-vis d'elles une posture très fortement utilitariste qui contribue à faire diminuer la légitimité de ces organismes auprès de la population. C'est ce que nous montrerons concernant les associations actives dans le champ de l'aménagement urbain.

1/ Aperçu historique des associations en Égypte

L'important rôle historique des associations en Égypte découle en partie des obligations de charité propres à la religion musulmane, notamment l'aumône obligatoire de la *zakkāt* qui constitue le troisième pilier de l'islam et qui représente une source de financement considérable pour le secteur associatif.

Les associations se développent en Égypte dès la fin du XIX^e siècle parfois à l'initiative des communautés étrangères (Handoussa, 2008). Le secteur associatif se concentre dans un premier temps dans les champs de la philanthropie et de l'action sociale et religieuse. Nasser tenta de réguler et de mieux contrôler leurs activités par la loi de 1964 qui restreint leurs domaines d'action et autorise le gouvernement à les dissoudre. À partir de la fin des années

1980 et du début des années 1990, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel et du retrait de l'État, le nombre d'associations augmente massivement. Il passe de 7 593 à 16 000 entre 1985 et 1999. Les dons de la *zakkât*, eux aussi, augmentent considérablement à la même période et passent de 40 000 EGP en 1973 à 21 000 000 EGP en 1990 (Ben Nefissa, 1991). Les associations nouvellement créées investissent de nouveaux champs d'action et parallèlement aux associations œuvrant dans le domaine de la santé et de la protection sociale dont le nombre a doublé, de nombreuses associations se créent pour investir les champs de l'aménagement urbain, notamment dans l'entretien des espaces publics et la propreté. Dans le même temps, sous l'influence des projets de développement des bailleurs de fonds, nombre d'entre elles se destinent à des projets de développement local (Handoussa, 2008) et plus spécifiquement dans les quartiers illégaux, à des projets qui se réclament du « droit au logement », « droit à un environnement sain », « droit à l'éducation » et « droit à la santé » (Handoussa, 2008). Les revenus des associations en 2007 auraient représenté environ 2 milliards de livres égyptiennes (Handoussa, 2008)²⁸.

2/ Encadrement législatif

Parce que les associations jouent un rôle prépondérant dans la société égyptienne et canalisent beaucoup d'argent et parce que nombre d'entre elles ont des bases religieuses, elles sont très fortement encadrées par l'État qui voit dans leurs activités un vecteur de développement du courant islamiste. L'évolution du cadre législatif du secteur associatif illustre cette volonté de contrôle accrue. Le contrôle des associations est assuré de trois façons : la supervision, la mise à disposition de fonctionnaires et les financements étatiques (Yacoub, 2011).

Bien que les associations soient majoritairement financées par des fonds privés, l'État représente un financeur important. Il est notamment le principal financeur des associations qu'il déclare d'utilité publique (Yacoub, 2011). De même, les dons de la *zakkât* qui représentent des sommes importantes en Égypte sont encadrés par l'État, notamment *via* les comités locaux de la *zakkât* affiliés aux mosquées officielles. Néanmoins beaucoup de donateurs n'ont pas confiance en ces institutions et préfèrent faire des dons directs qui bénéficient grandement aux associations. Ainsi, l'État, s'il ne peut pas contrôler intégralement les ressources financières des associations, cherche à contrôler leurs activités.

²⁸ À titre comparatif, le budget de l'année fiscale 2000-2001 du gouvernorat du Caire qui concentre 10% de la population a représenté 1,2 milliards de livres égyptiennes voir SAID K., 2005, *Selsela al-mouhāfazāt al-maṣreyya. Mouhāfaza al-Qāhira*, Le Caire, Center for Political and Strategic Studies, 180p.

Celles des associations sont supervisées au quotidien par les directions du ministère de la Solidarité sociale dans les administrations locales au sein des gouvernorats, districts ou quartiers. Chaque association est susceptible d'être contrôlée à tout moment par les agents locaux du ministère et doit porter ses compte-rendus de conseil d'administration à la connaissance du district et du gouvernorat de sa circonscription. Officiellement, afin de soutenir les associations dans leurs démarches techniques et financières et pour les soulager financièrement dans leurs tâches administratives, des fonctionnaires du ministère de la Solidarité sociale sont mis à disposition des associations et siègent à leur conseil d'administration. Néanmoins plutôt que de les aider, cela contribue à restreindre leur autonomie.

La dernière loi n°84 de 2002 sur les associations renforce encore ce contrôle en ce qui concerne leurs domaines d'action, leurs modes de financements, leur composition et leurs possibilités de partenariat. Conformément à cette loi, les associations ont pour obligation de se faire enregistrer auprès du ministère de la Solidarité sociale²⁹. La composition des conseils administratifs des associations doit être validée par le ministère avant que leurs représentants ne soient nommés (article 34). Le ministère doit également approuver l'affiliation des associations égyptiennes avec quelconque organisme international (article 16). L'article 17 prévoit que tout financement de l'extérieur soit soumis à autorisation du ministère, de même que les appels à dons à l'intérieur du pays. Tout écart à ces obligations peut entraîner la dissolution de l'association sur décision du ministère et le recours au pénal pour les responsables de l'association. Enfin l'article 11 encadre les domaines d'activités des associations et interdit les activités politiques ou toute activité qui représenterait une menace pour la sécurité intérieure ou l'identité nationale, etc. Ces activités bannies n'étant pas davantage précisées laissent une large place à des interprétations subjectives ou arbitraires³⁰.

Ce fort encadrement législatif et administratif contribue à diminuer la légitimité sociale des associations et donc leur capacité à être un moyen pour les citoyens de défendre leurs droits (Ben-Nefissa et El-Kadi, 1998). À ce titre les associations de défense des droits ne représentent que 0,3% du secteur associatif (Yacoub, 2011).

²⁹ Créé de la fusion du ministère des Affaires sociales et du ministère de l'Équipement par le décret n°421 en 2005 (MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, 2011, 'an wazâra el-tadâmon el-Igtimâ'î, consulté le 02/07/2011 http://www.mss.gov.eg/MSS/ar-EG/About_The_Ministry/.)

³⁰ Ces limites ont été largement pointées par la presse qui s'est demandée si une association qui lèverait des fonds pour la cause palestinienne serait vue comme ayant des activités politiques. Le ministre du Parlement et de l'Assemblée du Peuple Kamal El-Shazli ont répondu que non puisque toute l'Égypte est pour la défense des droits de la Palestine (HUMAN RIGHTS FEATURES, 2002, *Mubarak plays Pharaoh: Egypt's 'new' NGO law*, [03/07/2011], Consulté le 14/02/2011: <http://www.hrdc.net/sahrdc/hrfeatures/HRF61.htm>.)

Il en a été différemment d'une association qui luttait contre la torture et qui n'a pas pu se faire enregistrer au regard de son activité jugée politique (THE INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW, 2001, *Update: Egyptian council of Ministers Approves Law Criminalizing Protests*, Consulté le 14/02/2011 <http://www.icnl.org/knowledge/ngolawmonitor/egypt.htm>.)

De plus l'État a la possibilité de déclarer certaines associations d'utilité publique. Ces dernières sont ainsi majoritairement financées par le ministère qui élargit d'autant son contrôle sur elles. Aujourd'hui 30% des associations en Égypte seraient déclarées d'utilité publique (Yacoub, 2011). Ces associations « gouvernementales » œuvrent principalement dans le secteur du « développement » (Ben Nefissa et El-Kadi, 1998) et sont celles considérées comme « a-politique » par l'État qui ne risquent pas de le remettre en cause. C'est le cas notamment des associations environnementales. Ces associations sont principalement destinées à capter des fonds internationaux pour mener des projets de développement urbain et participent ainsi de la vitrine d'une participation civile biaisée.

Ainsi malgré elles, les associations, au lieu de permettre une représentation des volontés des citoyens et être le vecteur de leur parole, contribuent au contraire à reproduire le rapport bureaucratique entre le citoyen et l'État. Sarah Ben Nefissa fait d'ailleurs remarquer que la réforme sur le cumul des mandats proposée en 1993 dans le domaine politique et associatif a été vivement contestée par le secteur associatif lui-même, conscient qu'il est de son besoin de maintenir ses réseaux de patronages afin de mener au mieux ses activités.

3/ Les faux-semblants de la participation à l'égyptienne

Depuis quelques années et sous l'influence des projets de développement urbain mis en place en coopération avec des organismes internationaux, le concept de participation a peu à peu été introduit dans le vocabulaire des projets urbains en Égypte. À ce titre, la loi n°199 de 2008 qui régit la construction, mentionne la participation comme l'un des éléments du processus de planification urbaine mais néanmoins sans en définir précisément les modalités. Il faut dire que l'émergence massive du secteur associatif dans les années 1990 en Égypte est venu conforter les ambitions opérationnelles de ces projets en leur fournissant des acteurs de la société civile structurés à même d'être partenaires de leur mise en oeuvre.

La tentative pionnière en matière de participation formelle dans le domaine de l'aménagement urbain en Égypte aurait eu lieu dans le cadre du programme des Nations-Unies et du Programme de Développement des Nations-Unies (PNUD) à travers le programme intitulé *Local Initiative for Urban Environment* (LIFE). Ce programme débuté en 1992 dans différents pays vise à favoriser le dialogue entre les municipalités, les ONG et groupements de base et à améliorer la qualité de l'environnement urbain. Les expériences de cette démarche analysées par Yasser Sherif (1999) montrent qu'à cette période, un dialogue

entre l'État et la population aurait été en train de se nouer dans les villes égyptiennes dans les domaines de l'environnement urbain et de l'amélioration de l'environnement. Il s'agit là de la participation dans sa forme institutionnalisée. C'est-à-dire des modes de participation qui intègrent les habitants *via* les associations, des représentants de l'État *via* les conseils exécutifs locaux et les bailleurs de fonds internationaux.

Mais dans ces processus participatifs, la faible représentativité des associations nuit à leurs capacités à représenter les citoyens concernés par les projets d'aménagement. Tout d'abord parce que si, dans les quartiers aisés, les habitants se constituent d'eux mêmes en associations, ce n'est pas le cas dans les quartiers plus pauvres. C'est ce que révèlent les statistiques au niveau national qui illustrent que le nombre d'associations est plus élevé dans les milieux urbains que dans les zones rurales. En 2007, les zones fortement urbanisées du Caire, de Giza et de la Basse-Égypte concentraient 63% des associations nationales (Handoussa, 2008). Ceci ne s'explique pas par des besoins moindres dans les campagnes -au contraire le niveau de pauvreté y est souvent plus important- mais par le niveau d'éducation des populations. Créer une association en Égypte demande un « bagage bureaucratique » et donc à la fois des connaissances (être lettré, connaître les procédures légales...) et des réseaux dans l'administration pour avoir le plus de chance possible de faire aboutir ses requêtes. Ainsi, concernant notamment les projets dans les quartiers illégaux, les associations intégrées au processus de partenariat sont majoritairement extérieures au quartier. La présence d'étrangers (au quartier ou au pays) parmi les membres ainsi que leur niveau social élevé contribuent à faire chuter leur légitimité aux yeux de la population. Les habitants des quartiers des projets concernés ne sont pas dupes des pratiques des dirigeants associatifs pour lesquels la direction d'une association présente un moyen d'ascension sociale et d'accès aux autorités locales (El-Kadi, 2001). De même la gestion des fonds amassés éveille par principe le doute chez les habitants³¹.

Cet encouragement à la participation a aussi donné au gouvernement égyptien d'autres moyens de contrôler le secteur associatif en sélectionnant les participants à la prise de décision et aux arènes de négociations. D'autant plus que ces associations, soigneusement sélectionnées par les agents du gouvernement, sont bien souvent les « associations gouvernementales » évoquées plus haut. Ainsi ce que l'on nomme « négociations » dans ce cadre sont des discussions qui prennent place entre des organismes internationaux, l'État et des représentants de l'État (El-Kadi, 2001). Elles ne concernent en aucun cas les habitants. Lorsque la population est intégrée c'est qu'elle participe directement au financement du projet à réaliser sur demande des autorités publiques (Sherif, 1999) selon le principe du

³¹ Voir les conflits autour des associations dans le quartier des chiffonniers de Manshiet Nasser que nous présenterons plus tard dans le cinquième chapitre de ce travail.

ḡuhūd al-dāteyya. Si l'intervention de la population concernée par le projet n'a pas de justification financière, alors elle est exclue par un gouvernement qui est très réticent à l'élaboration de modes de gestion partagée (voir par exemple Adham, 2009) qui constitue pour lui une menace justifiant l'interpellation de la Sécurité d'État afin de s'inquiéter et se renseigner de la raison de telles pratiques dans certains projets (Séjourné, 2006). Ainsi la participation officielle des citoyens aux projets d'aménagement est limitée aux enquêtes publiques (Sherif, 1999 ; Deboulet, 2000)³². Néanmoins ces méthodes sont cataloguées sous l'étiquette de la participation comme c'est le cas dans la stratégie du Caire 2050 où le mot « participation » est utilisé pour faire référence à ces enquêtes (Cairo 2050).

Ainsi, si les associations jouent un rôle important dans l'aménagement urbain et les actions sociales, elles ne sont pas réellement parties prenantes de l'aménagement urbain, de même que les habitants, dans le sens où elles ne peuvent interférer dans les décisions prises par les décideurs. Les processus de partenariats institutionnels, quand ils sont mis en place, sont biaisés par la sélection des participants qui sont davantage les représentants de l'État que de la population. Ainsi le secteur associatif est utilisé par le gouvernement à son avantage. Il représente pour lui deux atouts essentiels : le développement de ce secteur lui permet d'afficher à l'extérieur l'existence d'une société civile structurée participant à son processus d'ouverture politique et le confirmant. De même il lui permet de se décharger d'une grande partie des responsabilités qu'il ne parvient plus à assumer. Aussi, plutôt que de juguler ouvertement les associations pour restreindre leurs capacités d'intervention au risque d'éveiller les soupçons de l'aide internationale et de se priver de leurs appuis salutaires, le gouvernement égyptien déploie différentes formes de contrôle et infiltre ces structures afin de se préserver des menaces que peut représenter un secteur non institutionnel trop nombreux et détaché de son appareil. Cette restriction des libertés des associations fait écho aux restrictions des libertés dans le domaine de la presse ou des élections et participe d'un processus de « délibéralisation » (Kienle, 2001) de l'Égypte sous couvert d'ouvertures politique et économique. Elle correspond à une forme de double langage du régime de Hosni Moubarak qu'ont notamment mis en avant les travaux de E. Kienle entre politique affichée et « restrictions de rattrapage » (Kienle, 2006).

B. Le self help : facteur de risque et opportunité

Agissant en dehors du secteur associatif, nombre d'acteurs se structurent pour fournir les services urbains manquants à la population dans des cadres auxquels ne correspondent

³² La participation à l'égyptienne n'a rien à envier à la participation dans de nombreux projets urbains en France ou ailleurs, où participation se limite aussi souvent à l'enquête.

aucune forme législative ou institutionnelle. Ces modes de participation active à l'environnement urbain *via* l'auto-gestion se rencontrent notamment à travers l'urbanisation auto-construite. Ce mode d'urbanisation a fait naître, dans les années 1970-80, dans le champ académique et dans le registre opérationnel des bailleurs de fonds, une philosophie qui a eu un certain succès. Le *self help housing*, à l'origine de l'anglais J.F. Turner, considère que la production autonome de logements par les populations est une manière efficace de répondre à leurs besoins en prenant en compte leurs revenus limités et leurs aspirations. Les populations sont alors libres de choisir la taille de l'unité d'habitation qu'elles souhaitent acquérir et libres ensuite de la transformer comme bon leur semble au gré de l'augmentation de leurs revenus. Cette approche met en avant le caractère entrepreneurial de la démarche et est donc parfaitement compatible avec les doctrines libérales (Séjourné, 2006) qui imprègnent les programmes de développement des institutions internationales. D'autant qu'il est vrai que pour la plupart des États comme pour l'Égypte, le *self help* permet de prendre en charge des services publics relevant de l'action de l'État et contribue à le soulager de certaines prérogatives.

Ce *self help* ou cette auto-gestion est très développé en Égypte. Il n'est pas sans faire écho au principe de *ḡuhūd al-dāteyya* reconnu par la loi. Les moyens de subsistance autonomes que mettent en place les citoyens concernent une large gamme de domaines : la fourniture de services publics, des systèmes bancaires, des tribunaux, etc.

1/ L'urbanisation illégale

L'urbanisation illégale est la manifestation de ces « potentiels » (Gtz, 2009) ou « compétences » citadines (Deboulet, 2000) puisque ces quartiers ont été construits de toutes pièces par la population et que durant des décennies, l'État a laissé la population s'organiser afin de pourvoir à son équipement urbain (logement, assainissement, transports collectifs, électricité, etc.), n'ayant pas les capacités d'y faire face lui-même. Ces quartiers représentent des « morceaux de ville » intégralement construits et équipés par la seule population. Néanmoins, là encore l'État réagit après une période de laisser faire pour reprendre le contrôle sur ces pans de territoires qui lui échappaient. Là encore, ces actions montrent une posture ambiguë du gouvernement égyptien entre contrôle et opportunisme.

□ *En creux de l'État, construire la ville*

L'urbanisation illégale en Égypte se présente sous deux formes : l'urbanisation sur les terres appartenant à l'État ou l'urbanisation sur les terres agricoles. Dans le premier cas, l'illégalité réside dans l'accaparement du sol, propriété de l'État. Dans le second elle réside dans la construction qui est interdite sur les terres agricoles. L'urbanisation illégale en Égypte

ne prend pas la forme physique des bidonvilles d'Afrique ou d'Amérique Latine dont les constructions sont faites de matériaux de récupération. Le logement illégal y est une construction « en dur » faite majoritairement de brique rouge sur une structure en béton armé. Il est le résultat d'une véritable filière de construction illégale très bien structurée (El Kadi, 1987). Au Caire l'urbanisation illégale³³ débute dès le lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. Dans le cadre des politiques industrielles intensives engagées par Gamal Abdel Nasser, des migrants du delta ou de Haute Égypte viennent s'installer au Caire, dans le centre ville dans un premier temps (Séjourné, 2009). Quand ils ont amassé suffisamment d'argent pour acquérir un logement plus grand, ils se dirigent vers les zones périphériques où la valeur des terrains est moins chère qu'en zone centrale. Pendant les années 1960, l'immigration depuis les campagnes s'accroît et l'urbanisation en périphérie d'autant. C'est le début de l'urbanisation sur les terres agricoles. Les paysans propriétaires réalisent davantage de plus-value par la vente de leurs terres que par leur exploitation agricole. Certains paysans se font eux-même lotisseurs. Ils bâtissent les immeubles, occupent un des appartements et vendent ou louent les autres. Ce phénomène est accentué par l'absence d'obligation de se procurer un permis de construire, puisque ces terres se situent en dehors des frontières de la ville. À cette époque les constructions de logement social (*masākan al-ša'abeyya*) engagées par Nasser sont insuffisantes face à la demande (Florin, 2011) des familles à faibles revenus et à une migration massive vers la capitale. Durant les années de la guerre contre Israël, entre 1967-1975, tout développement formel du Caire est stoppé (Sims, 2010), l'effort de guerre concentrant tout l'argent public. Le boom pétrolier en 1973 a entraîné l'émigration d'un grand nombre d'Égyptiens vers les pays du Golfe afin de fournir de la main d'œuvre notamment dans le domaine de la construction. L'argent accumulé à l'étranger par ces migrants est rapatrié au Caire et contribue massivement à l'expansion urbaine illégale. Une étude conduite en 1982 par l'USAID indique que, de 1975 à 1980, 80% de l'urbanisation du Caire était déjà le fruit de l'informel (Sims, 2010). Au début des années 1980, la tendance ralentit, même si ces formes d'urbanisation continuent d'exister. Ce ralentissement serait dû à la réduction de l'émigration égyptienne vers les pays du Golfe du fait de la chute des prix du pétrole, en 1983-1984, et de la guerre en Irak, entre 1980-1988³⁴. En 2000, les quartiers illégaux au Grand Caire représentaient 53% de la surface résidentielle construite (Piffero, 2009). En 2009, le Caire formel comptait 5 038 763 habitants contre 7 155 106 pour les quartiers illégaux (Sims, 2010), soit plus de 60% de la population. Ainsi comme le souligne régulièrement Marion Séjourné dont la thèse en urbanisme a porté sur le sujet,

³³ Plusieurs appellations sont retenues pour ces zones. Urbanisation informelle, illégale ou spontanée en français. En langue anglaise la terminologie la plus répandue est celle de « *informal areas* » ou de *slums*, même si l'urbanisation illégales des périphéries du Caire ne correspond physiquement en rien aux *slums*. En arabe ces quartiers sont appelés *ʿaṣawe ʿyya (āṭ)* qui signifie littéralement « fruit du hasard » faisant référence au non ordonnancement de l'urbanisation.

³⁴ Séjourné M., Sims D., 2000, *Residential Informality in Greater Cairo, Typologies, Representative Areas, Quantification, Valuation and Causal Factors*, ECES-ILD, Cairo, non publié, 70 p. cité par Séjourné (op.cit.)

l'urbanisation illégale en Égypte comme ailleurs, loin de constituer l'exception, constitue davantage la majorité (Séjourné, 2009). La filière formelle est la minorité.

□ *Reprendre le contrôle face à la menace : régulation nationale*

Comme l'explique Marion Séjourné, si le secteur illégal du logement a pu atteindre ce caractère massif, c'est aussi parce que l'État a laissé faire ou, dans tous les cas, n'est pas parvenu à juguler son développement malgré les divers plans d'aménagement qui se sont succédés depuis les années 1980. Parce que ces quartiers sont le caractère dominant de l'urbain en Égypte et parce qu'ils concernent la majorité de la population urbaine, ils nourrissent, eux aussi, certaines craintes. C'est pourquoi l'État a décidé d'attaquer à bras-le-corps leur régularisation au début des années 1990. Cette approche par la régularisation a été influencée par les bailleurs de fonds, qui dans cette période, insistent sur l'importance de sécuriser la tenure foncière dans les quartiers informels des pays en voie de développement (Séjourné, 2006). Néanmoins deux événements majeurs, en 1992, vont accentuer le sentiment de menace que représentent pour l'État les quartiers illégaux : le tremblement de terre et l'insurrection du quartier d'Imbāba, à Giza. Ces événements ont mis en lumière deux éléments centraux de la société égyptienne de l'époque : les manquements de l'État et la structuration des groupes islamistes. Les revues de presse de cette période (El Kadi, 1993 ; Haenni, 2005) font état de critiques acerbes de l'État et du développement d'un registre de la peur et du rejet concernant les quartiers illégaux. Le tremblement de terre qui a fait plus de 560 morts, des milliers de blessés et jeté des dizaines de milliers de personnes à la rue, a déclenché plusieurs manifestations remettant en cause l'État et ses négligences. Dans certains quartiers, les secours ont mis plus d'une semaine à intervenir, laissant les sans abri et les blessés livrés à leur propre sort. Parallèlement, les réseaux islamistes dans les quartiers illégaux se sont très vivement mobilisés. Dès le jour même de la catastrophe ils avaient dressé des tentes et hôpitaux de fortune pour accueillir les victimes et mis en place des collectes de dons pour aider les plus démunis (Haenni, 2005). Cette mobilisation révèle au grand jour la capacité de ces réseaux face à l'incapacité de l'État qui le vit comme une offense directe. Offense qui sera formulée par un responsable de la Jamaa al-Islamiya qui affirme, lors d'une conférence de presse, que « la sharia islamique est désormais appliquée dans plusieurs zones à Imbāba [...]. Cela dérange l'État que nous soyons un État dans l'État. Mais grâce à Dieu, nous ne sommes pas seulement un État dans l'État, nous sommes l'État en tant que tel » (Haenni, 2005). Les hostilités étaient clairement ouvertes et la Sécurité de l'État (*āmn al-dowla*) procéda à une opération de ratissage sans précédent à Imbāba afin de nettoyer le quartier des islamistes. C'est donc dans l'urgence que le chef de l'État en personne lance, en 1993, le Programme national de réhabilitation des quartiers informels par un discours, lors de la cérémonie du 1er mai, où il annonce que « Le gouvernement, afin de garantir la stabilité

politique nationale et la sécurité de l'État, va intensifier ses efforts en vue de la revalorisation et la réhabilitation des quartiers informels dans toute l'Égypte » (Séjourné, 2009, p.110). L'objectif était donc clair : il ne s'agissait pas d'améliorer les conditions de vie de ces habitants délaissés par les services de l'État mais d'assurer la sécurité intérieure contre la menace d'insurrection qu'ils représentent.

La régularisation va prendre plusieurs formes : il s'agit d'abord de faire entrer les quartiers illégaux sur les cartes administratives des gouvernorats et, par cela, de leur fournir accès aux services publics de base. Les quartiers sont ainsi catalogués et classés par état du bâti et traitement à appliquer. Parfois les destructions sont envisagées avec relogement des populations dans les villes nouvelles qui se construisent depuis les années 1980 sur les marges désertiques du Grand Caire. Néanmoins, jusque 2005, aucune démolition n'aurait encore été effectuée (Séjourné, 2006).

Cette régularisation des quartiers illégaux conduit à deux résultats. Tout d'abord à faire entrer ces quartiers dans la légalité, ensuite à y réinstaller l'État face à l'organisation parallèle qu'y mettaient en place les islamistes. Aussi, n'aura-t-elle pas que des conséquences physiques et urbaines mais également des impacts sur la structuration sociale des quartiers. C'est ce que montre la thèse de Patrick Haenni à travers le cas de Mūnira al-Ġarbeyya, dans le district de Imbāba (Haenni, 2005). L'auteur démontre que le redéploiement de l'État dans ces quartiers entraîne le bouleversement des structurations sociales traditionnelles en faisant évoluer leur registre de légitimité. Il montre particulièrement de quelle façon elles vont se trouver happées par l'appareil bureaucratique.

2/ Décharge des pouvoirs régaliens : les tribunaux communautaires

La construction des quartiers informels s'est organisée autour de réseaux sociaux géographiques. On a rapidement évoqué plus haut la façon dont le premier arrivant devenait lotisseur ou, en tous les cas, organisait l'installation des migrants de sa région d'origine. Ainsi les quartiers se sont structurés en fonction des aires géographiques d'origine (souvent de village) en faisant du premier arrivant un acteur central du nouveau quartier érigé. Reflétant le prestige de ce dernier, il est fréquent que les rues portent son nom. Ces modes de construction ont contribué à sédimenter et à reproduire des formes de structurations sociales existant dans les campagnes égyptiennes ou dans les tribus. Par l'intermédiaire d'une légitimité basée sur des critères d'âge, de sagesse et de foi, des notables locaux ont émergé et se sont positionnés en leaders dans ces quartiers à l'échelle de la rue, ou de l'îlot. Ils faisaient tout à la fois office de conseillers mais surtout de régulateurs sociaux, notamment au travers des *mağālis ʿorfia* (assemblées d'arbitrage), sorte de tribunaux informels destinés à organiser

la conciliation en cas de litiges entre des personnes ou des familles. Ces assemblées ont été beaucoup étudiées et souvent décrites comme se construisant en opposition à la justice officielle (Ben Nefissa, 2005). Cette vue est à nuancer néanmoins. Le déploiement de l'État dans les quartiers illégaux lors de leur régulation a imposé aux habitants de ces quartiers la nécessité d'accéder à toute une gamme de « biens bureaucratiques » (Haenni, 2005) liés à la régularisation (permis de construire, licences...). Ce sont ces nouveaux besoins qui, selon P. Haenni, ont fait glisser les réseaux de notabilité traditionnels vers des réseaux de patronage dans lesquels les leaders traditionnels, légitimés par des appartenances géographiques ou par un prestige social particulier, ont été remplacés par des individus qui bénéficiaient des réseaux nécessaires dans l'accès à ces biens bureaucratiques. L'auteur explique que, jusque dans les années 1990, c'était l'atrophie de l'État qui posait problème dans ces quartiers et qui avait suscité la mise en place de modes d'auto-gestion. Après les événements de 1992, c'est au contraire son hypertrophie qui conditionne un nouveau rapport de relations basé sur le piston, le conseil juridique, la captation des budgets des autorités locales, etc (Haenni, 2005). Ces notables sont parfaitement identifiés et connus des agents locaux de l'État et sont même parfois sollicités pour la résolution de conflits ou le soutien au maintien de la paix sociale. Ces réseaux notabiliaires entretiennent donc des relations d'interdépendance avec l'État *via* ses agents dans un rapport de besoin mutuel. Les notables ont besoin de servir leurs courtisans et donc d'entretenir leurs relations avec les agents de l'État, vecteurs de l'accès aux biens bureaucratiques. De même, les agents de l'État ont besoin de tenir par leur allégeance les notables urbains afin de maintenir le contrôle sur la société et d'assurer la paix sociale.

Il en est de même pour les *mağālis ʿorfia* au sujet desquelles Sarah Ben Nefissa montre qu'elles ne se construisent pas en opposition à l'État mais se sont imbriquées peu à peu à son appareil dans une relation de complémentarité (Ben Nefissa, 2005). Il est ainsi fréquent que le *maʿmour* (officier de police local) accepte de faire repousser l'instruction au tribunal d'un cas qui lui a été porté afin qu'il soit en premier lieu examiné par l'assemblée d'arbitrage pour déboucher sur une conciliation informelle plutôt qu'un procès. Ce procédé vient soulager de beaucoup les tribunaux égyptiens surchargés et est perçu par l'État non pas comme une « remise en cause de ses prérogatives mais plutôt un bénéfique allègement de ses tâches » (Ben Nefissa, Eid et al., 2000, p.9). Une enquête menée par l'auteur montre que les membres des assemblées d'arbitrage sont les personnalités politiques locales qui forment ce qu'elle appelle « la clientèle politique du PND » (Ben Nefissa 2005). Elle montre aussi que l'État tente de récupérer ces modes de régulation informelle des conflits en en institutionnalisant les procédures. Ainsi, les membres de ces assemblées sont enregistrés sur la « liste des noms de la commission des assemblées d'arbitrage » constituée par les services locaux du ministère de l'Intérieur. De même en 1998, la Commission de sécurité du Conseil populaire local du Gouvernorat du Caire a décidé de former des commissions de conciliation dans tous les postes de police du gouvernorat sous l'égide de l'officier de police. Elles sont formées des membres des conseils populaires des quartiers ou de tout autre personne à

même de favoriser la résolution des conflits (Ben-Nefissa, Eid et al., 2000). On voit donc ainsi que l'État ne cherche pas à substituer à ces assemblées ou leaders locaux des mécanismes officiels de régulation *via* sa police ou ses tribunaux, mais qu'il tente plutôt de les articuler entre eux et de les coopter.

Ainsi P. Haenni et S. Ben Nefissa, étudiants tous les deux des modes de régulation informels locaux, tirent les mêmes conclusions de leurs observations et analyses : ces formes de régulation sociale en dehors des cadres stricts de l'appareil de l'État ne signifient pas une perte de contrôle de ce dernier mais davantage son déploiement dans les sphères locales. Ces réseaux de notables « contribuent directement à ancrer le système politique dans l'espace local » (Haenni, 2005, p.152). Chacun insiste sur le caractère privé de ces influences mutuelles et d'échanges. D'un État qui maintient son contrôle non pas par la voie de ses administrations mais par le biais de ses agents, c'est-à-dire de relations interpersonnelles.

Conclusion chapitre 2 : Vers une définition du gouvernement urbain en Égypte ?

La force d'un État autoritaire et centralisé et la puissance d'action d'une multitude d'acteurs locaux posent problème à la définition du gouvernement urbain en Égypte. Le rapport qu'entretient l'État avec ces acteurs est guidé par la crise budgétaire et des enjeux sécuritaires face auxquels il a adopté un positionnement ambigu entre contrôle et laisser faire, retrait et redéploiement.

L'approche institutionnelle des pouvoirs locaux révèle une gestion locale très fortement dominée par l'État. Le système politique et administratif égyptien repose sur l'évidement des organes représentatifs de la population, la centralisation, le contrôle de toutes les prérogatives locales ainsi que sur le pouvoir exclusif du gouverneur au niveau local. Ce personnage clef dans l'administration locale est une forme d'interface entre l'État et le local, un « ministre local » comme l'atteste la loi. Ces mécanismes institutionnels d'évidement des pouvoirs locaux reposent sur le recours à l'exception (pouvoirs du gouverneur, gestion des services publics, privatisations) qui est à même de produire des inégalités du fait de sa faible institutionnalisation.

L'approche par l'action publique des pouvoirs locaux en Égypte, quant à elle, met en lumière un positionnement différent de l'État central. Toujours guidé par ses besoins financiers et ses craintes sécuritaires, il adopte une position oscillant entre encouragement, cooptation et contrôle. L'État reconnaît de fait le rôle majeur que jouent les mobilisations dans la société, mais ne cherche pas néanmoins à institutionnaliser leurs actions. Il opte pour une régulation complète (associations) ou partielle (secteur informel) et/ou un contrôle par la loi et par l'infiltration de ses agents.

Cette position de l'État montre qu'il ne cherche en aucun cas à institutionnaliser les formes de pouvoirs au niveau local et que, s'il crée des institutions ou des outils institutionnels (contrat de PPP), il place ces dispositifs sous son contrôle et les affaiblit en les soumettant au registre de l'exception. Ces modes de faire, que ce soit concernant les institutions locales ou l'action collective locale, institutionnalisent la désinstitutionnalisation en ne créant, dans aucun cas, un système qui détermine des pouvoirs fixés ou vise la

pérennité des dispositifs³⁵. Il entérine au contraire des pouvoirs basés sur l'entregent et l'interpersonnel qui reposent, par essence, sur le contingent et l'aléatoire.

Que ce soit dans le champ de l'action collective ou dans les registres créés par les institutions gouvernementales, le « gouverner » se fait au gré de relations inter-personnelles entre agents de différentes origines qui contribuent à lier de façon intime les sphères publiques et privées, rendant leur isolement analytiquement impossible. Par nature, cette fragmentation des instants et lieux de pouvoir ne constitue pas un moyen d'intégration de l'action publique orienté vers la « définition de buts à atteindre » (Le Galès, 2001) ni vers la « définition d'un sens commun » (Muller et Surel, 2000). Elle ne vise pas l'institution. On ne peut donc pas véritablement parler de gouvernement en l'absence d'action coordonnée destinée à servir un objectif collectif comme le présente le tableau ci-dessous.

Tableau 5. Les modes de gouvernement en Égypte au regard de la grille de lecture des gouvernements urbains

Gouvernement urbain		
Moyens	Autonomie financière	Non
	Autonomie politique	Partielle et sans politique
	Représentativité de la population	Conseils représentatifs mais vidés de prérogatives
	<i>Accountability</i> (Responsabilité, imputabilité, reddition)	Absence de responsabilités transférées aux agences centrales Absence d'obligation de rendre des comptes
	Pérennité des institutions	Non
Gouverner		
Fins	Atteindre des objectifs déterminés	Non
	Coordonner des actions	Non
	Résoudre les conflits	Non
	Servir l'intérêt général	Non

Cette forme d'exercice de pouvoir de l'État, basée sur la négociation, a déjà été largement étudiée, notamment dans les sociétés africaines dans le cadre des réformes de

³⁵ Selon la définition de l'institution proposée par Michel Foucault d'après FAVRE P., 2003, "Qui gouverne quand personne ne gouverne ? ", in P. Favre, J. Hayward et Y. Schemel (dir), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po. pp. 259-273..

privatisations. Elle a été caractérisée par Béatrice Hibou comme résultant du processus de « privatisation des États » (Hibou, 1998). Ces points de négociations permanents, que caractérise un pouvoir exercé par des jeux de relations interpersonnelles ou par des procédés d'exception, ne constituent pas une perte de contrôle de l'État mais au contraire dessinent une nouvelle forme d'interventionnisme. L'État en effet, nous l'avons vu, se déploie dans ces processus de désintégration des institutions et des pouvoirs qui constituent pour lui autant de « restrictions de rattrapages » (Kienle, 2006) face aux ouvertures libérales de façade que sont l'encouragement à la participation de la société civile ou les réformes de privatisation (Hibou, 1999 ; Ferrié et Santucci, 2006 ; Kohstall, 2009). Mais si ces modes de gouvernement basés sur la négociation multiple et sur l'aléatoire peuvent être une force pour l'État, ils peuvent aussi constituer son talon d'Achille. Car ils sont des occasions offertes à un corps social souple et diversifié pour transformer les politiques publiques émanant de l'État central.

Cette question de l'influence entre les deux dimensions de l'action urbaine, entre les institutions et le corps social, est primordiale dans l'approche des pouvoirs locaux en Égypte, mais pas seulement. Ce moment de contact, qui traduit la volonté de chacune des sphères d'influencer l'autre, n'est pas propre aux régimes faiblement institutionnalisés. Ces phénomènes de transformation ont été déjà constatés par Max Weber en 1919 dans *Le savant et le politique*, où il écrivait « le résultat final de l'activité politique répond rarement à l'intention primitive de l'acteur » (cité par Favre, 2003). De même, l'action publique étudiée dans des latitudes démocratiques est perçue comme une institution colonisée par un « corps social qui l'assimile pour la faire sienne » (Favre, 2003, p.263). Cette assimilation est d'autant plus accentuée dans le cadre du développement de la démocratie participative dans les métropoles des pays industrialisés où elle contribue à reproduire des réseaux de notables et d'allégeances qui cherchent à intégrer et à influencer le modèle traditionnel de la représentation (Jouve, 2005). Dans ces processus sociaux, les instruments de l'action publique (lois, contrats, institutions, etc.) sont perçus comme une contrainte pour les acteurs, comme une façon de stabiliser les formes d'action et de rendre prévisibles leurs comportements par une technicisation et une rationalisation à même de construire du gouvernement (Le Galès, 2005). Néanmoins, ces instruments, derrière leurs façades égalitaires, n'éliminent pas pour autant les asymétries de pouvoirs et contribuent même à les reproduire (Gaudin, 1999). Les tendances observées dans des situations locales fortement institutionnalisées questionnent le destin de ces outils de gouvernement dans des situations de faible institutionnalisation. Il a déjà été observé, dans le cadre de métropoles européennes, que des gouvernements métropolitains faiblement institutionnalisés entraînent des modes de gestion qui ne passent pas uniquement par l'action des institutions politiques, élues, démocratiques et reconnues mais aussi par des institutions invisibles qui font tendre les gouvernements locaux vers des

modes de gouvernement « mous » (Lorrain, 2003). Les pouvoirs locaux sont donc un lieu universel de confrontation entre les institutions et la sphère de l'action non institutionnelle, que ce soit en régime autoritaire et centralisé ou non. Ils sont un endroit où les deux sphères viennent « se frotter », se tolèrent ou se rejettent mais ont besoin l'une de l'autre. Et ce sont ces tensions qui modifient ou influencent les institutions et les instruments institutionnels de l'État.

Les gouvernements urbains égyptiens

Le gouvernement local en Égypte se joue dans cet espace tangent créé par le contact et la mixtion des deux sphères. Aussi, ces processus d'assimilation, de récupération et de transformation ne sont pas du seul ressort de l'État et de son appareil. Ces procédés d'influence et d'interdépendance s'articulent en de multiples points de négociations, de « moments de pouvoir » qui sont véhiculés par les agents appartenant à une sphère ou à l'autre. Ces points, qui répondent à des mécanismes différents tels que l'exception législative, les clauses d'un contrat, les allégeances, les réseaux de notabilité ou encore des rapports d'autorité ou de force, ne servent pas nécessairement un but commun. Ils prennent place dans un espace intermédiaire perméable situé entre les deux dimensions publique et privée et se propagent par répercussion dans l'épaisseur de chacune d'elle. Ainsi, chacun des éléments pris dans l'une des sphères conduit nécessairement par répercussion à l'autre. L'instabilité de cet espace liée au caractère singulier des points de négociations et des agents qui les articulent, en fait un espace particulièrement sensible aux variations extérieures. Il prend donc des formes très différenciées selon l'environnement dans lequel il se situe et est différent d'un territoire à un autre. C'est dans ces différentes zones de contact, ces écotones³⁶, que s'absorbent, s'interprètent ou se transforment les impulsions, décisions, politiques ou projets émanant d'une sphère ou de l'autre. Ces espaces de négociations, sont le lieu de la réinvention perpétuelle des formes de pouvoirs, qui conduisent à la réinterprétation des politiques publiques et des initiatives privées et conditionnent, de ce fait, l'hétérogénéité des réalités locales.

Cette caractéristique pose la question de l'assimilation d'une politique nationale conduite par l'introduction au niveau local d'un instrument institutionnel de gouvernement

³⁶ L'écotone en biogéographie est une zone de transition entre deux écosystèmes caractérisée par des variations irrégulières ou progressives des paramètres thermiques, hydriques ou pédologiques qui se traduisent par des mosaïques d'habitat ou d'associations végétales, par une interpénétration et compétition des faunes et des flores. C'est un espace où se mêlent des espèces de chacun des deux milieux qu'il relie mais aussi des espèces qui lui sont particulières. Cet espace est un des plus fragile de l'écosystème étant donné sa variété, et est donc le plus sensible aux variations climatiques. D'après : HUGONIE G., 2010, *Ecotone*, [07/07/2010], En Français, Consultable en ligne: <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article273>.

tel le contrat de PPP. Dans un contexte où le gouvernement local est caractérisé par un contingent institutionnalisé par l'État, comment cette forme de gouvernement qui, par nature, encourage l'évolution des modèles par des « séries de répercussions » (Favre, 2003) guidées par des intérêts privés, est-elle compatible avec la volonté de contrôle de l'État ? Est-ce que le régime égyptien, par l'adoption de ces nouvelles formes d'action publique institutionnelle, se dirige vers une nouvelle forme de « gouvernamentalité³⁷ » ? Comment les modes d'exercice de pouvoir se redessinent dans ce nouveau cadre de l'action publique ?

³⁷ La « gouvernamentalité » telle que définie par Foucault, caractérise la formation d'un nouveau type de rationalité politique qui se constitue au cours du XVII^e siècle et prend une forme aboutie au XVIII^e siècle. C'est pour lui une rupture de la conception du pouvoir par rapport à celle qui prévalait depuis Machiavel et le Prince. Ces changements dans l'exercice du pouvoir résultent d'une rationalisation et d'une technicisation. Dans LE GALÈS P., 2005, "Introduction : l'action publique saisie par ses instruments", in P. Lascombes et P. Le Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po. pp. 11-44.

CHAPITRE 3

LA GESTION DES DÉCHETS : D'UN SERVICE LOCAL À UNE POLITIQUE NATIONALE

L'histoire de la mise en place du service de gestion des déchets montre que son origine extrêmement locale est mêlée d'actions spontanées et de gestion publique locale. Pour le montrer, nous tâcherons ici de mettre en évidence les modalités de la mise à l'agenda politique de la question des déchets en Égypte afin d'illustrer les conditions de création d'un service structuré. Ce retour historique montre que cette structuration s'est faite à travers un glissement d'une émergence locale vers une gestion nationale. Les éléments présentés dans ce chapitre sont basés sur des sources de première et seconde main. Les informations historiques antérieures aux années 1960 reposent essentiellement sur des informations de seconde main, issues d'écrits scientifiques historiques, ainsi que des rapports publiés par les organismes ayant travaillé dans le secteur. Les informations présentées concernant la période postérieure aux années 1960 sont essentiellement des sources de première main imprimées ou orales. Les sources imprimées sont composées de textes législatifs, de rapports d'expertise contemporains à la période et de deux revues de la presse égyptienne sur les questions environnementales et les services publics effectuées de 1980 à 1999 par le centre de documentation du CEDEJ (Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales) dont nous avons sélectionné et traduit les articles qui nous ont semblé importants. Enfin les informations sur les différentes périodes sont alimentées par des entretiens conduits lors de nos enquêtes de terrain, de même que par des travaux de la recherche en sciences sociales. L'abondance de ces différentes sources varie selon leur époque et origine. Ces variations sont en partie révélatrices de l'évolution du service et du rôle de chacun des acteurs. Pour cette raison, certaines périodes sont bien renseignées concernant les activités communautaires tandis que d'autres, au contraire, renseignent davantage sur la gestion officielle. Quoi qu'il en soit, ces sources laissent un vide conséquent de la fin des années 1960

et jusqu'au début des années 1980. Dans cette période de forte croissance urbaine, le système se maintenait sans se modifier substantiellement.

Section 1/ De l'origine à 1983 : autorités locales et communautés

En Égypte, pendant longtemps, différentes corporations de métiers prenaient part à la gestion des villes dans le contexte d'une administration très fortement centralisée. Ce n'est qu'à partir du XIX^e siècle lors de la naissance des villes modernes en Égypte (Arnaud, 1998), que se dessinent les éléments de la mise en œuvre de services urbains et de planification urbaine. Ce bref retour sur la gestion des services urbains et des enjeux sanitaires en particulier, montrera comment, à la différence des autres services et bien qu'il ait fortement contribué au dessin des administrations locales, le service de gestion des déchets est resté aux mains de corporations et n'a jamais été réellement formalisé jusqu'au XX^e siècle.

A. Des villes islamiques aux villes modernes : services sanitaires et communautés

1/ La ville égyptienne islamique : absence de coordination entre communautés

Durant l'Égypte mamelouke (1250-1382) et ottomane (1513-1882), l'administration du territoire était très centralisée. Dans ce contexte, il n'existait pas à proprement parler de politiques urbaines et de gouvernement urbain formel. De nombreux acteurs participaient de la gestion urbaine au quotidien sans coordonner formellement leurs actions. Ceci explique que l'historiographie des villes arabes révèle que bien longtemps ces villes ont été considérées comme non gouvernées (Lafi, 2005)³⁸. L'Égypte n'apparaît pas la mieux lotie dans ces considérations, puisque un des premiers historiens à avoir mis en avant l'existence de formes d'autonomies ou de demandes d'autonomies locales dans l'Empire de la Porte, souligne que seule l'Égypte ne connaît pas ce processus, et présente cette province comme l'exception des provinces du Croissant fertile (Cahen, 1959).

³⁸ Ce qu'illustrent les propos de l'historien des sociétés ottomanes modernes, Gabriel Baer en 1968 « *It has often been pointed out that, in contrast with the classical Greek city, the Islamic city never developed into an autonomous league of citizens or attained corporate status or rights.* » dans BAER G., 1968, "The Beginnings of Municipal Government in Egypt", *Middle Eastern Studies*, Vol.4, n°2, pp. 118-140.

En effet, dans la plupart des villes égyptiennes, l'essentiel des services à la population est fourni par des corporations appelées communautés (*tawā'if*) dirigées chacune par un cheikh. Les cheikhs participaient ainsi au contrôle de toute une partie des activités économiques. Ces corporations avaient leur propre police, prenaient en charge certains services urbains (éclairage, nettoyage...) et participaient certainement aux décisions concernant l'aménagement de la ville (Raymond, 1993). En 1801, toutes les corporations de la ville du Caire et les cheikhs à leur tête, sont répertoriées dans une liste rédigée lors de l'expédition d'Égypte. Ainsi 177 sont décomptées dans un périmètre qui couvre l'agglomération du Caire (Giza et le Caire). Raymond pointe le rôle plus important encore selon lui, des communautés de quartiers (*hāra*) elles aussi placées sous l'autorité d'un cheikh. Ces cheikhs fournissaient un cadre « para-administratif » (Raymond, 1993) sur lequel s'appuyaient les autorités pour la gestion urbaine. Ils pouvaient ainsi lever les impôts et décider de leur montant. Ils étaient responsables de la justice sur leur juridiction et participaient de l'aménagement quotidien de la ville dans de petites actions ciblées. Tous ces acteurs participaient à une gestion qui se faisait au jour le jour sans réelle coordination ni orientation générale.

La gestion des déchets comme les autres services était assumée par des corporations et n'était pas réellement organisée et structurée. Les habitants procédaient au balayage et à l'arrosage des rues et pouvaient pour cela bénéficier des services de professionnels appelés *zabbālīn* qui évacuaient leurs déchets contre rétribution (Raymond, 1993, p.243). De même une corporation d'âniers appelés *tarrābīn* se chargeait de l'évacuation de la terre vers l'extérieur de la ville où ils la déposaient en des lieux précis qui finissaient par devenir des collines. Elles marquent encore aujourd'hui le paysage cairote. C'est dans le Caire ottoman que sont organisées les premières grandes opérations d'urbanisme et d'assainissement (évacuation de la terre amoncelée dans les rues, creusement d'un canal, élargissement des rues, etc.) mais elles restaient ponctuelles et, comme les villes européennes, jusqu'à l'époque moderne (début XIX^e), le Caire était sale et la propreté des rues était bien souvent proportionnelle à leur importance (Raymond, 1993).

2/ Vers les villes modernes : disparition des corporations face à l'émergence de l'ingénierie étrangère

□ *La mise en place des services sanitaires*

C'est surtout durant la seconde moitié du XIX^e siècle, qu'une série d'évènements concomitants a contribué à structurer la gestion urbaine qui s'est articulée peu à peu autour des services sanitaires des villes.

Au XIX^e, alors que s'amorçait le déclin de l'Empire Ottoman, la Porte a mis en place des politiques de revalorisation de ses provinces notamment par les Tanzimat, réformes engagées de 1839 à 1876. L'une des modalités de ces politiques consistait en la mise en place des services du *tanzīm* dans les villes ottomanes destinés à s'assurer de la bonne gestion urbaine et ainsi contribuer à restaurer la grandeur de l'Empire. Le XIX^e a aussi été le siècle de l'ouverture aux puissances étrangères sous les règnes de Mohamed Ali et de Saïd (1854-1863). Ce fut également le siècle des épidémies pour l'Égypte où la peste, le choléra et diverses maladies endémiques, ont attiré nombreux savants européens venant y faire leurs observations scientifiques (Chiffolleau, 1997). Ces préoccupations sanitaires ont influencé la gestion urbaine de deux manières. D'un point de vue administratif, les besoins urgents d'assainissement ont fait jouer un rôle de plus en plus important dans l'aménagement des villes aux services sanitaires. Ils ont aussi stimulé les investissements dans les domaines des travaux publics et des services urbains. C'est à cette époque que se sont structurés les services d'hygiène en Égypte.

L'influence de la présence étrangère a participé, via son corps diplomatique, à la diffusion des préceptes de l'hygiène qui régentaient l'aménagement urbain en Europe au même moment. En effet, l'urbanisation au milieu du XIX^e siècle en France était pensée en termes d'hygiène. Les travaux de curetage du Paris haussmannien au milieu du siècle en sont devenus l'emblème et l'aboutissement. Ce mode de gestion de la ville articulé autour des figures de l'ingénieur, du médecin et de l'architecte (Alleaume, 1984) a été importé en Égypte par Mohamed Ali et ses successeurs³⁹. Les services d'hygiène et les ingénieurs étrangers ont ainsi joué un rôle central (Frémaux, 2007) dans l'aménagement urbain. De même, face à des administrations dépourvues de capacités techniques et financières, les sociétés étrangères reconnues pour leurs capacités techniques et leurs importants capitaux nécessaires aux lourds investissements qu'impliquaient ces travaux, ont signé de

³⁹ La manifestation architecturale de ces inspirations européennes est bien entendu le Caire khédéviaal construit à l'initiative du Khédive Ismaïl (1863-1879) inspiré par sa visite des travaux de Haussmann pendant l'exposition universelle de Paris en 1867.

nombreuses concessions de service urbains avec le gouvernement égyptien. Dans un contexte où le service du *tanzim* créé en 1843 au Caire disposait de peu de moyens propres du fait du déclin économique de l'Empire ottoman, un grand nombre de travaux a été réalisé sous les auspices du service sanitaire du gouvernorat dont les moyens du étaient considérables, au contraire des autres administrations (Arnaud, 1998). Ce service disposait d'un budget exceptionnel qui lui permettait des actions de grandes envergures, et mettait le service du *tanzim* dans une position secondaire. Ainsi il procédait au nettoyage de la vieille ville, dressait les plans de drainage de la ville ou de comblement des canaux. Néanmoins, les travaux du service sanitaire se concentraient autour d'actions d'édilités sans réelle organisation et sans qu'un service sanitaire pérenne soit mis en œuvre⁴⁰.

À Alexandrie ce sont les questions de propreté publique qui ont stimulé la création d'une municipalité. Après plusieurs tentatives de mise en place d'un pouvoir local pour la gestion urbaine, la nouvelle municipalité égyptienne est enfin créée en 1890 à Alexandrie (Baer, 1968). Les cinq premières années, elle s'est consacrée principalement au dessin et à la conception d'un site de dépôt pour les déchets, la gestion sanitaire étant l'une de ses missions principales. Néanmoins si la municipalité met en œuvre des moyens, ceux-ci se concentrent dans les quartiers européens comme le rapporte un journal de l'époque qui met en avant le contraste entre « *the swept and sprinkled streets in European-dominated quarters with accumulating in the streets of the native quarters* » (Reimer, 1999).

Si la propreté n'était pas un service structuré et organisé à l'échelle de la ville entière, la prise en compte centrale de la question sanitaire par les récentes municipalités en Égypte montre l'importance de cet enjeu dans la structuration des autorités municipales. Comme en atteste leur changement de tutelle. En effet, alors qu'ils étaient sous la tutelle du ministère de la Santé publique jusqu'aux années 1940, les gouvernements locaux ne passent sous celle du ministère des Affaires municipales qu'en 1950 lors de sa création (Mayfield, 1996).

□ *La disparition des corporations*

Parallèlement à un saisissement de la propreté publique par les services sanitaires, la plupart des corporations de métiers ont disparues (Raymond, 1993) laissant alors la place aux entreprises privées - pour la plupart européennes - de gestion des services essentiels tels l'eau, l'assainissement liquide et le gaz. En 1885 par exemple la *Cairo Sewage Transport*

⁴⁰ Quelques expériences ont été tentées afin d'envisager une gestion plus globale. En 1889, le nouveau directeur du service du *tanzim*, H.A. Perry a proposé une méthode novatrice pour la gestion des déchets de la vieille ville. À cette époque la plupart des déchets collectés par les corporations servait à l'alimentation des feux des hammams LUTHI J.-J., 1998, *La vie quotidienne en Égypte au temps des Khédives. 1863-1914*, Paris, L'Harmattan, 249 p.. Alors qu'il était question d'interdire cette pratique du fait de l'accumulation aux alentours des hammams qu'elle entraînait, Perry après avoir recensé tous les bains de la ville et fait une évaluation de la quantité de matière qu'ils nécessitaient, a proposé de réguler et d'organiser le brûlage des ordures dans les bains plutôt que de procéder à leur évacuation voir ARNAUD J.-L., 1998, *Le Caire, mise en place d'une ville moderne. 1867-1907*, Paris, Actes Sud, 444 p..

Company a été créée et a obtenu la concession de la vidange du Caire remplaçant la corporation des vidangeurs (Alleaume, 1984). Néanmoins, comme dans nos villes et situations européennes, si l'eau, les égouts ou le gaz ont suscité l'instauration de sociétés privées dès la première moitié du XIX^e, ce ne fut pas le cas en ce qui concerne les déchets. En effet, bien que des acteurs privés s'intéressaient à ce secteur, ces métiers sont restés le fruit de corporations plutôt que de sociétés. Cela est très certainement lié à la nature du service des déchets, qui ne nécessitent pas d'infrastructures lourdes, telles que les ingénieurs de l'époque les conçoivent et les imaginent pour l'eau, l'électricité ou le gaz. C'est le réseau qui, par sa nature physique, technique et financière (coûteuse), nécessite l'instauration de sociétés de capitaux privés. Les déchets sont restés hors de ces schémas et la corporation des chiffonniers au lieu de disparaître au XIX^e siècle en Égypte, s'est renforcée et structurée pour rester encore très active aujourd'hui. De façon singulière, le service des déchets a été pour sa part le résultat de mobilisations locales qui lui ont donné sa forme particulière au regard des autres services. Forme qui conditionne encore aujourd'hui au XXI^e siècle les contours de ce service public.

B. XX^e siècle : Structuration de la communauté des chiffonniers et premières lois sur la propreté publique

La terminologie à utiliser pour évoquer les chiffonniers d'Égypte est difficile à arrêter. Leur organisation basée sur une diversité d'éléments (histoire, hiérarchies, dépendance économique et territoriale) rend leur qualification malaisée. Ces individus qui collectent les déchets pourraient par certains côtés s'apparenter à une corporation, dans le sens où il s'agit bien de personnes exerçant le même métier — ou travaillent dans une branche de ce métier — dotées d'une hiérarchie, d'un ensemble de privilèges et de monopoles. Cette définition pourrait être satisfaisante, néanmoins, contrairement aux corporations moyenâgeuses dont elle est issue, l'organisation des chiffonniers ne dispose pas de police, ni de rites particuliers liés à leur métier. De même, aucune structure formelle de type association, guildes ou autre, n'organise leurs relations et hiérarchies issues essentiellement de la construction historique de leur profession. Enfin, les chiffonniers eux-mêmes ne parlent pas de corporation les concernant.

Le qualitatif de communauté prête aussi à question, voire à confusion. Il renvoie bien souvent, à tort, à des appartenances religieuses, ce qui n'est pas suffisant à caractériser la nature des liens entre les chiffonniers égyptiens. Bien que majoritairement coptes, ils ne le sont pas tous, et ne perçoivent pas leurs liens comme uniquement fondés sur cette obédience partagée mais davantage sur les relations économiques et professionnelles qui les unissent. Bien que les chiffonniers ne se définissent pas à proprement parler comme une communauté, nous préférons utiliser ce terme pour qualifier leur organisation. Choisir de parler de

communauté pour le cas des chiffonniers d'Égypte se justifie par la définition que donne de la communauté l'approche anthropologique.

La communauté en anthropologie, même si sa définition n'est pas proprement fixée (Bonte, Izard et al., 2002), renvoie à deux processus différents issus d'une approche culturaliste ou historique. La première met en avant les relations socio-psychologiques entre les individus, tandis que la seconde analyse les dimensions institutionnelles et économiques qui lient les individus entre eux. Ces deux approches pourraient donc permettre de relier les deux dimensions fortes de l'organisation des chiffonniers : l'économie et les relations sociales. De plus, ces deux approches anthropologiques mettent en avant l'importance du lieu et du partage du lieu dans la structuration d'une communauté, ce que ne propose pas la définition historique et contemporaine de la corporation. Cette dimension est pourtant une centrale dans l'organisation des chiffonniers d'Égypte.

Aussi, concernant les chiffonniers nous choisirons de parler de communauté. Par cet emploi, nous ferons essentiellement référence aux liens économiques et à l'organisation sociale qui régit la communauté mais en écartant la dimension religieuse. Nous étudierons tous les individus composant cette communauté quelle que soit leur place dans la hiérarchie (*zabbāl*, *wāḥī*, *mo^calem*).

1/ Une structuration hiérarchisée de la communauté des chiffonniers

La première mention faite des *zabbālīn* (sing. *zabbāl*) daterait de la fin du XVIII^e siècle. Mais la communauté des chiffonniers en Égypte connue sous le nom de *zabbālīn* (Raymond, 1993, p.243) issu de *zibāla* qui signifie poubelle, s'est renforcée et a pris sa structuration actuelle au début du XX^e siècle au gré de l'afflux des migrants venant trouver du travail au Caire dans la collecte des déchets. Leur origine et ce que l'on en connaît, appartient au registre oral et diffère donc d'un récit à l'autre. L'élément le plus complexe à comprendre et qui restera certainement confus, est la façon dont se sont structurés les territoires de collecte des *wāḥeyya* (premiers migrants venus travailler dans la collecte des déchets) dans un premier temps, et comment se sont articulés les relations entre *zabbālīn* et *wāḥeyya* dans un second temps.

Les premiers migrants venus s'installer au Caire pour vivre de la récolte des déchets de la ville, sont les *wāḥeyya* (sing. *wāḥī*) issu de *wāḥa* qui signifie oasis, dont ils sont originaires. Sans savoir avec exactitude la date des premières installations, ils seraient venus au Caire depuis l'Oasis de Daḥla dans la première moitié du XX^e siècle (Assad et Garas, 1993-1994). Ces migrants se sont installés dans un premier temps à Bāb el-Bahr entre Ramses et 'Attaba dans le centre du Caire. Ils se chargeaient de la collecte des déchets auprès des habitants par

l'intermédiaire d'accords avec les propriétaires des appartements à qui ils payaient une somme initiale afin de disposer d'un accès privilégié aux déchets de leurs immeubles. Ils étaient rémunérés ensuite par les locataires *via* des bakchichs mensuels. En ce début du XX^e siècle, les déchets de la ville du Caire dont la population a plus que triplée entre 1882 et 1937 (Raymond, 1993, p. 317)⁴¹, étaient très majoritairement organiques et composés de quelques matériaux récupérables (os, tissu...). Si des décrets existaient, aucune loi n'encadrait la gestion des déchets au niveau municipal comme national. Aussi les autorités ne prélevaient-elles aucune taxe sur les habitants afin de financer le service. Dans les campagnes, les déchets organiques étaient utilisés pour nourrir le bétail comme dans les périphéries du Caire. Ces *wāḥeyya* arrivés au Caire collectaient donc des déchets essentiellement organiques. Le papier était revendu aux propriétaires des hammams afin d'alimenter leurs chaudières et les matières organiques étaient séchées et vendues à des marchands de foul⁴² dans les échoppes du Caire (Cid, 2008). Parce que le combustible que représentaient les déchets a été peu à peu remplacé par le pétrole dans les années 1930, les *wāḥeyya* ont cherché d'autres débouchés à leurs matières organiques. Ils se sont alors tournés vers des migrants paysans coptes du gouvernorat de Assiut en Haute Égypte qui, n'ayant pas de terres, étaient venus au Caire trouver du travail et s'étaient installés dans un premier temps à Imbābā sur des terres agricoles au Nord-Ouest du Grand Caire. Ces coptes achetaient aux *wāḥeyya* les déchets organiques afin de nourrir leurs troupeaux de porcs. Pour s'assurer un approvisionnement de déchets « frais », ils ont commencé à collecter eux-mêmes, en accord avec les *wāḥeyya*.

Les *wāḥeyya* continuaient de collecter les rétributions des ménages, tandis que les déchets étaient effectivement collectés par ces nouveaux collecteurs connus dès lors sous le nom de *zabbālīn*. Les *zabbālīn* ont pour obligation de payer un droit d'accès aux déchets aux *wāḥeyya* qui sont « propriétaires » des « contrats » avec les propriétaires immobiliers. Le droit acheté comprend un trajet composé en général de plusieurs appartements en fonction de ceux que possèdent le *wāḥī*. Un *zabbāl* peut être en contrat avec plusieurs *wāḥeyya* dans différentes zones. De même un *wāḥī* peut avoir plusieurs *zabbālīn* travaillant pour lui et collectant les déchets sur ses territoires. Ces contrats de « trajet » qu'achètent les *zabbālīn*, tout comme les contrats que possèdent les *wāḥeyya* avec les propriétaires ou concierges d'immeuble, sont héréditaires ou se revendent à des individus appartenant au même niveau hiérarchique de la communauté. Par exemple un *wāḥī* en cas d'absence de descendance, ne vendra pas son patrimoine de collecte à un *zabbāl*, mais à un autre *wāḥī*. De même pour un *zabbāl* qui céderait son droit d'accès.

⁴¹ Elle passe de 374 000 habitants en 1882 à 1 312 000 en 1937.

⁴² Le *foul* est un plat traditionnel égyptien fait de fèves que l'on cuit longuement dans des faitouts prévus à cette usage. Ce plat est habituellement mangé le matin.

Jusque dans les années 1940 les *wāḥeyya* laissaient les *zabbālīn* collecter pour leur compte et leur achetaient le papier qu'ils continuaient de vendre aux bains encore intéressés par ce combustible. Peu à peu dans les années 1950, lorsque des matières recyclables comme le plastique ou le métal sont apparues dans les déchets, les *zabbālīn* ont commencé leurs activités de tri, principalement effectuées par les femmes et les enfants à la maison. Ils revendaient alors les matériaux ainsi triés (Cid, 2008).

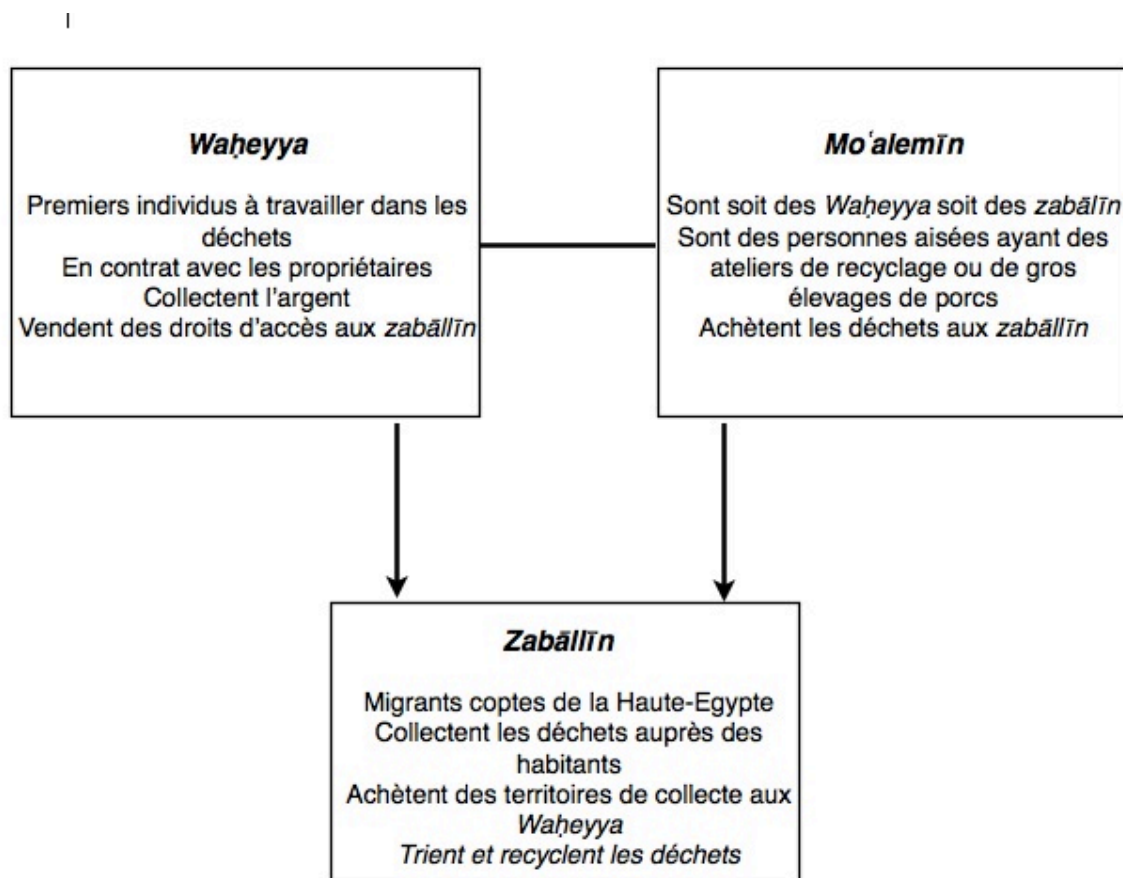


Figure 3. Structure de la communauté des chiffonniers

Réalisation : Lise Debout, 2012.

Au fur et à mesure que la composition des déchets au Caire changeait et que la ville grossissait, les *zabbālīn* se sont organisés pour la collecte. Pour les caiotes la distinction entre *wāḥeyya* et *zabbālīn* est devenue difficile. Le système communautaire se mit en place sans que les habitants bénéficiant du service ne s'en rendent compte. Encore aujourd'hui, les hommes de la communauté des *zabbālīn* collectent les déchets de façon journalière par âne ou par *pick-up*. Les rapportent dans leur quartier, où les femmes trient les déchets par matériaux. Les matériaux recyclables sont achetés par des individus appelés *mo'alemīn* (sing. *mo'alem*) possédant des ateliers tandis que les

matières organiques servent à nourrir les cochons⁴³. Le lisier est ensuite vendu à des intermédiaires qui vendent ces matières comme compost pour l'agriculture.

Les origines de la communauté sont déterminantes dans sa structuration actuelle. Elle demeure très hiérarchisée et difficilement pénétrable.

2/ Structuration réglementaire du service

□ *Légiférer*

Ce système semble avoir été l'unique service de collecte des déchets jusqu'à la fin des années 1960 sans que la propreté publique ne suscite de loi générale, même si différents arrêtés ou lois devaient en concerner certains aspects précis et ponctuels. La première loi sur la propreté publique a été publiée durant la présidence de Nasser. La loi n°38 de 1967 telle qu'amendée par la loi n°31 de 1976, encore aujourd'hui en vigueur, s'est substituée aux lois n°151 de 1947 concernant la propreté des espaces vacants et n°159 de 1953 sur la propreté des squares, des routes et des rues et concernant la collecte et le transport des déchets. Cette loi de 1967 prend place dans le cadre du nouveau système administratif local mis en place par la loi n°124 de 1960 suite à la nouvelle Constitution rédigée par le gouvernement de Nasser abrogeant celle de 1923. Cette constitution qui a connu une première version attribuant plus de liberté aux conseils locaux (Mayfield, 1996) formalise finalement dans sa version définitive le contrôle du gouvernement central sur tout le système administratif égyptien, notamment par l'intermédiaire du Parti national de l'union arabe socialiste. La loi de 1960 fait néanmoins des administrations locales les garantes du développement des services publics et des grands travaux publics engagés dans toute l'Égypte (Mayfield, 1996). Du fait de ce système centralisé et des nationalisations des sociétés de services (gaz, eau, électricité), la gestion de certains services publics n'est donc que partiellement sous la responsabilité des conseils locaux. Néanmoins, bien que le début de la présidence de Nasser soit marqué par la nationalisation des services *via* des organismes nationaux déconcentrés (l'eau en 1957 et le gaz en 1962 par exemple), la loi n°38 de 1967 et le décret du ministère du Logement et de l'Équipement n°134 de 1968 instaurent les conseils locaux comme les responsables de la propreté publique et pose le cadre d'une délégation du service. Cette loi, en prenant en compte l'intervention possible du secteur privé, invite à rompre avec l'image hégémonique que l'on se fait de la période nassérienne en Égypte selon laquelle les initiatives privées n'y auraient pas eu de place. Le cas de l'agriculture et le rôle des coopératives agricoles dans l'aménagement urbain et la conduite de projet illustrent également cette réalité (Harik, 1984).

⁴³ Suite à la pandémie du virus H1N1 en 2008, tous les cochons élevés en Égypte ont été tués. Les cochons des *zabbalin* ont donc été abattus. L'élevage des cochons a été suspendu, ou alors est effectué de façon illégale.

Ces textes législatifs posent trois éléments majeurs : la définition des termes propres à la gestion des déchets, la formalisation d'un service et les moyens financiers nécessaires, et les modalités de recours au secteur privé. Nous prenons le temps de présenter ces éléments en détail dans la mesure où ils n'ont pas jusqu'alors été présentés de façon détaillée en langue occidentale.

□ *Définition des termes et des acteurs*

- Les déchets

Les déchets (*qimāmāt*, *qādurāt*, *muḥalafāt*) sont définis dans l'article 1 du décret ministériel comme tous les résidus solides ou liquides laisser par les individus, les bâtiments de résidence ou de non résidence comme les bâtiments officiels, les institutions, les organisations, les entreprises, les usines, les magasins, les centres de loisir, etc. Cette définition du déchet ne différencie pas les déchets entre eux bien que les termes arabes utilisés pour qualifier le rebut, *qimāmāt*, *qādurāt*, *muḥalafāt*, renvoient chacun à un type de déchet particulier. *Qimāmāt* serait les déchets ménagers en français, *qādurāt* les débris et poussières et enfin *muḥalafāt*, les résidus. Cependant la distinction n'est pas clairement faite et tous ces termes sont définis collectivement par l'article 1 sans qu'il ne soit ensuite fait de différence entre l'un ou l'autre dans les modes de gestion.

- Les acteurs

Le collecteur des déchets (*gāma^c al-qimāma*) est défini en négatif. Il est toute personne qui ne collecte pas, ni ne transporte ou ne dépose des déchets (solides ou liquides) pour le compte de l'autorité responsable de la propreté mais pour son compte propre ou pour celui d'un contractant (*mouta^ched*) (art.3).

L'article 4 présente le contractant (*mouta^ched*) comme une personne physique ou légale utilisant ses propres ouvriers et chargé de la collecte ou du transport des déchets par l'autorité responsable des activités de nettoyage public.

La distinction faite entre collecteurs de déchets et contractant entérine légalement l'existence de deux types d'acteurs différents. Nous pouvons émettre l'hypothèse que les collecteurs de déchets (*gāma^c al-qimāma*) sont les *zabbālīn*, et les contractants très certainement les *wāḥeyya*, dont l'activité jusqu'à ce jour se faisait sans licence et pour leur nom propre.

Par ailleurs, la loi envisage aussi de réguler les activités autour des déchets en indiquant dans l'article 6 que toute personne ayant une activité de collecte de déchets ou de vidange des réservoir d'eaux usées doit être dotée d'une licence attribuée par le conseil local.

Elle fixe donc les responsabilités des autorités locales face aux contractants et les responsabilités de ce dernier face à ces premières. Ce sont les conseils locaux qui ont la responsabilité de déterminer du nombre de licences nécessaires par zones. De même, ils décident des segments délégués au secteur privé et peuvent déléguer tous les segments ou seulement une partie d'entre eux (art. 5 du décret). Le conseil local fixe les règles destinées à s'assurer de l'exécution du travail par les contractants (art.9 du décret ministériel). Enfin, le décret du gouverneur pour l'application de la loi fixe les conditions dans lesquelles doivent être transportés et déposés les déchets par le contractants (art.7 du décret ministériel).

Le contractant est responsable des collecteurs de déchets qui travaillent pour lui (art. 8 du décret ministériel). Il est aussi responsable des déchets lors de leur transport et de tous les aspects de leur opération. Le contractant ou le collecteur de déchets n'est pas autorisé à travailler dans d'autres régions que celles pour lesquelles il bénéficie d'une licence (art. 9 du décret ministériel). De même le décret indique que les déchets ne doivent pas être triés dans des lieux non affectés à cette fonction, néanmoins le tri est autorisé dans les charrettes (*carbāt*) et les véhicules à moteurs (*sayārāt*) (art. 13).

Nous pouvons faire l'hypothèse que cette identification par les textes de ces deux types d'acteurs (contractant et collecteur) de même que les mentions de véhicules sans moteur et des activités de tri, marque la reconnaissance de la structuration et des activités de la communauté des chiffonniers qui, à cette époque, prend en charge une grande partie de la collecte des déchets. Elle est aussi destinée à laisser la place à d'autres types d'acteurs privés qui seraient constitués en société, selon un statut juridique plus formalisé.

□ *Gestion et financements*

L'article 11 de la loi de 1967 fait des employés compétents au sein des administrations locales , les responsables de l'application de la loi (Décret n°3137 de

1967)⁴⁴. Le conseil local (*maglis al-mahli*) doit déterminer la forme du service souhaité (nombre de licences attribuées, formes des containers, types de véhicules de collecte, etc.). La partie 2 du décret détermine les modalités de la fourniture du service qui consiste en une collecte et évacuation des déchets vers des lieux spécifiques déterminés par l'organisme responsable (art.5). Le conseil local est autorisé à attribuer des licences à des contractants ou à des collecteurs de déchets dans chacune des zones de la ville (art. 9). C'est lui qui détermine les règles de sous-traitance pour la bonne conduite du service. Si l'autorité a délégué la responsabilité à un contractant, ce dernier doit collecter et transporter les déchets dans les endroits et lieux déterminés par elle. Le contractant est responsable selon l'article 8 du comportement et des actions de ses collecteurs (*gāma^c al-qimāma*) lorsqu'ils sont dans le cadre d'exercice des opérations du contractant.

Elle instaure aussi pour la première fois un cadre réglementaire nécessaire au financement du service venant remplacer les rétributions des habitants aux *wāḥeyya*. L'article 8 autorise les conseils locaux à imposer aux habitants une taxe n'excédant pas 2% de la valeur locative de leur logement. Le montant de ces taxes doit être destiné aux activités de nettoyage public. Dans les conseils locaux où cette taxe est imposée, un fonds de propreté doit être établi afin de recevoir les recettes de cette taxe, des amendes liées au non respect des règles de propreté, et de tous les fonds attribués par le conseil local à la propreté. Les moyens de ce fonds ne peuvent être utilisés à d'autres fins que la propreté publique. L'article 9 fixe le montant des amendes qu'encourent les personnes ne respectant pas cette loi et son décret d'application.

Cette loi marque donc une étape dans la fourniture du service de gestion des déchets. Elle est le premier rapprochement formel et légal entre les chiffonniers et les autorités par l'intermédiaire de la licence. De même, elle attribue des droits et des devoirs aux citoyens en leur offrant un service contre imposition et en les soumettant à l'amende.

Au vu des sources disponibles, il est difficile d'évaluer les conséquences directes de cette loi dans la période de 1967-1980. Néanmoins, au regard des sources plus abondantes au

⁴⁴ Selon ce décret du ministère de la Justice, il s'agit du personnel administratif du gouverneur, du département de la santé des gouvernorats, du département d'ingénierie des villes et districts, des ingénieurs des municipalités, du directeur général des gouvernorats ou des unités locales qui travaillent sur la protection environnementale, des représentants des affaires sanitaires du gouvernorats travaillant à la protection de l'environnement, des physiciens des bureaux sanitaires des villes, districts et villages, des moniteurs des unités locales de protection de l'environnement, des chefs des villages dans les zones rurales, du personnel technique ayant en charge le contrôle de la propreté dans les unités locales et enfin, des moniteurs et contrôleurs de la propreté et de l'assainissement.

début des années 1980, nous pouvons supposé qu'il n'existe pas de service structuré, que la loi n'a donc pas réellement modifié l'organisation communautaire existante.

À *minima*, elle a contribué à la mise en place d'un équipement municipal financé par la taxe et destiné à la propreté publique davantage qu'à la collecte des déchets ménagers.

C. Début des années 1980 : Crise urbaine et expérimentations locales

1/Les limites de la gestion informelle

La gestion des déchets mise en place par la communauté des chiffonniers était parvenue à offrir un service de collecte des déchets intégrale pour la grande ville du Caire (EQI, 1981). Mais, dans les années 1970, les politiques d'ouverture économique du Président Anouar el-Sadate ont suscité l'apparition d'éléments solides issus de l'importation dans la composition des déchets (Propreté publique, 1983). Ces nouveaux matériaux ont contribué à diversifier les activités de la communauté mais en ont aussi affecté les revenus en introduisant sur le marché des produits importés dépréciant la valeur des matériaux issus du recyclage local notamment pour les métaux ferreux (Eqi, 1981). Les chiffonniers se sont donc trouvés dans une situation économique fragilisée qui a réduit leurs capacités d'investissement. Mais avant tout, la croissance urbaine du Caire dans les années 1970 a eu raison de ce système traditionnel qui n'a plus été à même de répondre à une demande croissante et diversifiée. À cette période où s'est développée l'urbanisation illégale au Caire, les chiffonniers dont l'essentiel des revenus était généré par l'élevage des cochons et plus récemment par le recyclage des déchets solides, n'avaient pas d'intérêt économique à étendre leur service dans les quartiers populaires. En effet, ils craignaient en collectant ces quartiers de voir la qualité de leurs déchets diminuer. De même, les rétributions étaient parfois difficiles à obtenir de la part d'une population peu solvable. C'est pourquoi, ils ne se rendaient pas dans ces quartiers (Eqi, 2000).

Ainsi l'article 5 du décret d'application n°134 de 1968 qui comptait sur le secteur informel pour étendre le service dans les quartiers non desservis par le biais d'arrangements directs entre les habitants et les collecteurs de la communauté, était inopérant et inadapté aux quartiers les plus populaires puisque les *zabbalîn* refusaient de s'y rendre. La situation au début des années 1980, était donc particulièrement difficile puisque environ 50% de la population ne recevait pas de service de collecte des déchets que ce soit par l'un ou l'autre des acteurs (Eqi, 1981).

2/ Une gestion municipale pantelante⁴⁵

La propreté, prérogative du gouvernorat d'après la loi sur les administrations locales et la loi sur la propreté, était gérée par la direction de la propreté du gouvernorat du Caire. Le gouvernorat avait donc en charge la collecte complète des déchets de rue, la collecte des commerces et le nettoyage des espaces publics. Selon ce rapport, la direction de la propreté disposait en 1980 de 181 véhicules dont 59% seulement était en état de marche et dont la capacité de collecte était de 726,2 tonnes seulement pour les 7 districts du gouvernorat ce qui était insuffisant au regard des besoins. Cette situation avait poussé l'USAID à fournir des équipements au gouvernorat du Caire pour améliorer sa gestion (Eqi, 1981 ; Ẓīn Al-ʿabdīn, 1996), certainement dans le cadre des politiques sanitaires de l'organisme américain conduites à cette époque. Au Caire, il existait en 1980 trois sites de dépôt officiel (Abou el-Saoud, el-Douika et au kilomètre 9 sur la route de Suez). La majorité des déchets collectés aboutissait dans ces trois sites, tandis que le reste était dirigé soit vers la station de compostage de Shoubra qui était la seule existante au Caire à cette époque, soit dans les dépôts illégaux de ĩ et Helān au Sud du Caire.

Au début des années 1980, la gestion des déchets par les autorités locales était confrontée à deux difficultés principales : financière et managériale. En effet, la situation financière des gouvernorats ne permettait pas la mise en place d'un service efficient dans le cadre de taxes sur la propreté insuffisantes pour couvrir les frais de gestion. Plusieurs articles dans la presse égyptienne pointaient au début des années 1980 l'inefficacité de cette taxe : « Les taxes de la propreté publique sont sans résultat ! » (*ḍarāʿb al-naẓāfa al-ʿāma teḥṣel bilā mūqābal !*) (Bilāl, 1980). Cette taxe est devenue un point de débat donnant lieu à controverses. Notamment, le journal national *al-Ahrām* postulait que la propreté pouvait être gratuite (*al-naẓāfa bilā taklifa*) si tout le monde s'y impliquait (Naguib, 1981) ! Selon les experts d'EQI, les revenus des autorités locales étaient maigres, mais leur mauvaise gestion était la principale raison de l'inefficacité de l'organisme. Le rapport indique que le coût croissant du service était principalement lié à cette mauvaise gestion qui nécessitait de fait un surcroît de personnel. Les organigrammes qu'il présente montrent en effet, au niveau du gouvernorat et des districts, une arborescence peu développée du point de vue de la supervision et de l'organisation comme le souligne le rapport. De plus, la majorité du matériel était utilisée à des fins auxquelles il n'était pas destiné ce qui avait conduit à sa détérioration plus rapide et avait réduit sa capacité de rendement. Ainsi, le service de propreté du gouvernorat du Caire, fort de ses 2078 employés, ne collectait que 1347 tonnes par jour pour une production totale de 2725 tonnes par jour (Wilbur Smith Associates, 1990).

⁴⁵ L'essentiel des informations communiquées sur cette période sont issues de EQI, 1981, *Report n°2. Solid Waste Compnent. First Egypte Development Project*, Cairo, EQI, 155p.

Les défis concernant la gestion des déchets au début des années 1980 étaient donc de deux natures : la crise financière des autorités et la nécessité d'étendre le service à tous les quartiers de la ville. La situation était problématique : d'un côté, les autorités locales qui ne disposaient pas des moyens financiers, humains et matériels pour faire face à la difficulté de la situation et à la croissance urbaine ; de l'autre côté, les chiffonniers qui, s'ils représentaient une solution intéressante d'un point de vue économique pour les autorités, n'étaient pas intéressés par tous les quartiers de la ville. Il était donc nécessaire de trouver une solution pour étendre le service dans les quartiers pauvres. Cela nécessitait une vision globale du service de la collecte au dépôt à l'échelle de la ville qui n'existait pas cette époque (Eqi, 1981).

L'absence de vision globale tient en grande partie à la place particulière qu'occupe ce service dans l'histoire des services publics en Égypte, comme en atteste le bref historique précédemment dressé. Le fait que la gestion des déchets ait été laissée aux communautés sans être sujette aux nationalisations comme les autres services, a eu des conséquences sur la vision qu'en avaient les autorités publiques locales et nationales, et sur les possibilités d'action à son égard au début des années 1980. Certes, la nationalisation des autres services (eau, gaz, etc.) n'a pas garanti la bonne gestion et l'efficacité comme en atteste les revues de presse du début des années 1980 qui relayaient la détérioration des services publics égyptiens. Néanmoins leur nature consacrée de service public induisait des mécanismes d'action pour les autorités publiques qui en permettaient une vision plus globale. Face à ces services nationalisés, la gestion des déchets n'était pas considérée comme un service public en Égypte à cette époque (Furniss, 2012, citant un rapport de la Banque mondiale) ou au mieux, elle est considérée comme un service secondaire. C'est ce qu'indique notamment le gouverneur de Béni Suef (gouvernorat rural au sud de l'agglomération du Caire) :

"Pour ce qui est des ordures, je pense que c'est une question de prise de conscience. Il faut d'abord fournir aux gens un logement et une nourriture saine, et nous consacrons à cela de grands efforts. Dès que me fut confiée la responsabilité de la ville, je me suis attelé en tout premier lieu à la rénovation des réseaux des services publics. La propreté et le nettoyage viendront ensuite. Je ne peux quand même pas demander aux balayeurs de balayer des rues éventrées" (Propreté Publique, 1983, p.99).

3/ Expérimentations locales et modèles internationaux

□ *Les zabbālīn menacés*

L'absence d'autorité publique locale ou nationale fortement structurée dans ce secteur laissait une grande place aux différents acteurs locaux et étrangers afin de proposer un

service qui nécessitait une coordination et un plan de gestion articulé à l'échelle des territoires concernés.

Dans le courant des années 1970, les chiffonniers collectaient environ 1589 tonnes de déchets par jour au Caire (soit davantage que les autorités publiques (Eqi, 1981). Ils offraient leur service à la collectivité sans aucune rétribution de sa part. C'est pourquoi ils ont exigé plus de reconnaissance de la part des autorités, voire du soutien qu'ils n'ont pas obtenu. La crise des déchets était pourtant un argument susceptible de jouer en leur faveur. C'est pourquoi à la fin des années 1970, les *zabbālīn* d'Alexandrie se sont mis en grève et ont demandé au gouvernorat les équipements nécessaires au bon exercice de leur service (Behairy, 2003). Néanmoins le gouvernorat plutôt que de leur fournir le dit équipement, a déplacé leurs quartiers hors de la ville dans le cadre d'une démarche de rénovation urbaine. De même au Caire, leurs quartiers considérés comme insalubres ont été à plusieurs reprises menacés. Imbāba, sur la rive gauche du Nil, qui était leur principal établissement, a été démoli par les autorités, et la communauté a été contrainte de se déplacer vers les terres désertiques et étatiques au pied du Moqattam.

Dans ce contexte d'hostilité, la cause des *zabbālīn* a été « sauvée » par différentes interventions étrangères à vocation humanitaire ou de développement qui se succèdent à la fin des années 1970. Dans ces structurations, les acteurs du développement vont jouer un rôle central et en premier lieu Sœur Emmanuelle et l'organisme EQI travaillant pour le compte de la Banque mondiale (Furniss, 2012).

□ *L'internationalisation du problème*

Sœur Emmanuelle par son dévouement à la cause des chiffonniers du Caire a été pionnière dans l'œuvre caritative qui leur a par la suite été consacrée. La religieuse a, par ailleurs, joué un rôle central dans l'orientation des actions de la Banque mondiale concentrées alors sur les thématiques du développement urbain, vers la question des déchets et de la communauté des chiffonniers (Furniss, 2012). Ainsi, en 1976, la Banque mondiale a engagé un premier projet de développement urbain (Assaad, 1996) qui, comme dans d'autres pays en voie de développement, concernait la fourniture des services de base dans les quartiers pauvres. En 1979, la Banque mondiale a rédigé un manuel d'orientation intitulé *Solid waste management in Cairo and Alexandria* (Eqi, 1981), qui a servi de guide à la mise en oeuvre du projet dans laquelle l'organisme EQI était chargé de mener l'expertise. Un second prêt sera ensuite accordé en 1982 dans le cadre du *Greater Cairo Development Project* (Furniss, 2012).

Ces deux projets de la Banque mondiale voient dans la communauté des chiffonniers une option stimulante de « *self-financing, private service provision basis* » afin de permettre un

« *minimal government involvement* » dont se réjouissaient les rapports de missions publiés lors des projets (Rapport de la Banque mondiale cité par Furniss, 2012). Cette position vis-à-vis des *zabbālīn* n'est pas sans faire écho au positionnement des bailleurs de fonds dans les années 1980 concernant l'habitat spontané et le *self-help* évoqués dans le chapitre précédent (voir parmi d'autres : Akin, 1980). Dans ce positionnement, l'organisme EQI a aussi joué un rôle central. *Environmental Quality International* (EQI) est un organisme de consultants créé au début des années 1980 par Mounir Neamatella, ancien agent du gouvemorat du Caire (Furniss, 2012). Selon son fondateur, cet organisme a été créé spécialement pour se destiner à la question des chiffonniers. Ce dernier explique qu'à l'époque de sa fondation, cet organisme était une exception dans le paysage de l'expertise égyptienne principalement dévouée à la réalisation des infrastructures routières tandis que le développement était assuré par les ONG (Mounir Neamatella cité par Furniss, 2012). EQI venait donc répondre à un besoin sur le marché de l'expertise locale stimulé par des bailleurs de fonds de plus en plus présents. Cet organisme concentre ses projets sur les enjeux environnementaux mais aussi sociaux par le biais de micro-crédits, de la promotion des petites entreprises, etc. Formé d'experts et de personnel formés à l'étranger et parfaitement polyglotte, l'organisme se targue d'être aller plus loin que la Banque mondiale dans sa vision des chiffonniers et d'avoir contribué à véhiculer des idéaux économiques et sociaux du « *small is beautiful* » (Furniss, 2012) comme nous le montrerons au cours des sections à venir⁴⁶.

Aussi, dans le cadre de ces projets des opérations pilotes ont-elles été mises en place dans le quartiers de Manshiet Nasser, destinées à être étendues à d'autres quartiers. L'objectif était de permettre l'extension de la fourniture du service des chiffonniers par une meilleure coordination avec les autorités publiques locales. Afin que les chiffonniers se rendent dans ces zones qu'ils délaissaient jusqu'alors, la Banque mondiale et EQI ont négocié avec les autorités pour qu'ils soient rémunérés pour la fourniture de ce service. Afin de mettre en place le projet, une section spéciale de gestion de la propreté a été créée dans le quartier de Manshiet Nasser. L'unité a ainsi coordonné l'action des responsables publics au sein du district et organisé la supervision du travail des *zabbālīn* par les *zabbālīn* eux même. Ainsi cette expérience a été la première où tous les acteurs concernés par la question des déchets ont eu un espace de travail commun dans lequel ils pouvaient coordonner leurs actions et se contrôler mutuellement.

Lorsque les projets de la Banque mondiale sont arrivés à leur terme, EQI a continué de travailler avec les *zabbālīn* et a eu un rôle central dans le développement et l'amélioration des conditions de vie de cette communauté notamment dans le quartiers du Moqattam. EQI a été un vecteur puissant d'attraction de fonds étrangers destinés à la communauté (Assaad, 1996 ;

⁴⁶ La thèse de Jamie Furniss soutenue à l'Université de Oxford en novembre 2011 étudie très en détail le rôle de cet organisme dans le développement du quartier des chiffonniers au Moqattam.

Furniss, 2012). De plus, il a été le principal expert technique auprès de la Banque mondiale mais aussi auprès des divers organismes de développement s'étant intéressés à la question de la gestion des déchets en Égypte (Fondation Ford, OXFAM, etc.) (Furniss, 2012) et a ainsi contribué à diffuser sa vision de la communauté et du service qu'elle offrait. Le rôle majeur de EQI quant à la valorisation et reconnaissance des chiffonniers à cette époque a été de servir d'intermédiaire entre eux et les autorités publiques (Assaad, 1996). C'est dans ce cadre que l'organisme a joué un rôle central dans la formalisation du travail de la communauté et son adaptation aux nouvelles exigences des autorités publiques qui se dessinent dans les années 1980.

✱

✱ ✱

Cet historique depuis la ville islamique jusque le début des années 1980, montre que, comme dans d'autres contextes, la gestion sanitaire et la propreté publique ont été à l'origine de la mise en place des gouvernements locaux. Il montre aussi que ce service a gardé une place particulière dans les services publics égyptiens. En effet, géré à l'origine par des communautés, il est resté principalement entre leurs mains à la différence d'autres services qui ont stimulé l'investissement des firmes de réseaux dès le XIX^e siècle. De ce fait, le service n'a pas été nationalisé et est resté sous la responsabilité des autorités locales et du secteur privé (informel) y compris dans le contexte de l'État socialiste et centralisé de Nasser.

Du début du XX^e siècle jusqu'aux années 1980, la gestion des déchets a été le résultat des actions des autorités locales et des communautés comme l'illustre le schéma ci-dessous (fig.5). Ces deux gestions parallèles restaient davantage des modes de fonctionnement isolés plus qu'elles ne dessinaient une action coordonnée même si la loi de 1967 tente une première coordination. L'absence d'action structurée des autorités locales sur ce service laissait au marché des acteurs privés issus du secteur informel, l'organisation du service. Les autorités publiques se reposaient sur les intérêts financiers de ces acteurs pour parvenir à une desserte la plus étendue possible relayés qu'ils étaient par les acteurs du développement.

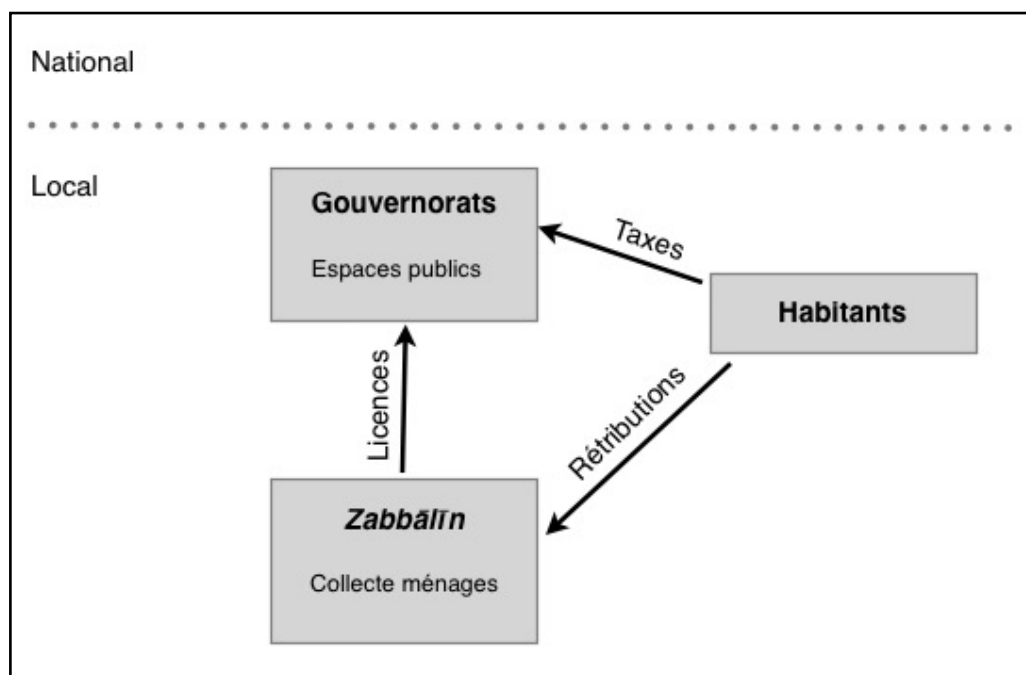


Figure 4. Schéma de la fourniture du service et des relations entre acteurs avant 1983

Réalisation : Lise Debout, 2012

Section 2/ 1983 - 1999 : Centralisation, formalisation et privatisation

La période précédente montre l'émergence d'acteurs locaux et internationaux qui n'appartiennent pas aux cercles nationaux de la puissance publique. Grâce à plusieurs expérimentations, c'était ces acteurs (organismes internationaux, experts et chiffonniers) qui proposaient une forme de service aux autorités. Il s'agissait d'un service émergent au gré des potentiels locaux mais en dehors des cercles officiels. Toutefois, ces expériences ponctuelles et circonscrites ne sont pas parvenues à elles seules à endiguer le problème de la gestion des déchets dont l'ampleur des difficultés exigeait un saisissement national. Dans un premier temps, les actions du gouvernement central vont tenter de réguler l'activité des *zabbālīn*. Puis sous l'influence des réformes économiques, les premières démarches de privatisation vont être lancées.

A.1983 - 1991 : Encadrement national des pratiques traditionnelles

La période allant de 1983 à 1991 correspond à une centralisation de la gestion des déchets par les autorités publiques. De passives, elles sont devenues actives et ont entendu participer à la détermination de la forme du service proposé dont elles souhaitaient assurer la modernité et l'efficacité technique.

1/ La mise à l'agenda politique national

« *Le Caire est malade. C'est vrai. Le Caire est près de s'effondrer. C'est presque un cauchemar* » (Ilbert, 1983).

La presse du début des années 1980 dénonce l'état lamentable des services publics de la ville du Caire qui ne sont pas parvenus à suivre le rythme de la croissance urbaine. C'est aussi le début de la prise de conscience par les autorités nationales des enjeux environnementaux. L'émergence de ce débat public en Égypte n'a pas été liée à la mobilisation de la société civile comme ce fut le cas dans les pays occidentaux (Sharawi J., 1997). Au contraire, l'initiative de la protection de l'environnement a été à l'initiative du gouvernement central qui s'est doté des organes nécessaires à la création et mise en œuvre de politiques environnementales. Dès 1980, le gouvernement égyptien a envisagé la création de l'*Egyptian environmental affairs authority* (EEAA) destinée à la gestion de l'environnement. Finalement, créé en 1982 (Sharawi J., 1997), cet organe exécutif est chargé de rédiger des études et de proposer des lois pour la protection environnementale.

La question des déchets dans la presse et dans les études produites à cette époque, n'était néanmoins pas abordée dans sa dimension environnementale et l'on parlait plus volontiers de propreté publique (*al-naẓāfa al-ʿāma*) que des pollutions liées à leur mauvaise gestion. L'heure était au bilan du service et aux récriminations. Six pages du quotidien *al-Ahrām al-Iqtisādī* en janvier 1983 ont été consacrées aux égouts du Caire, et la propreté publique n'était pas en reste. Au regard, de la place conséquente qu'elle a occupée dans la presse égyptienne en 1983 la traduction d'une revue de presse sur cette thématique a été effectuée par le centre de documentation du CEDEJ. Cette revue de presse présente des études de terrains poussées de la part des journalistes, de même qu'elle révèle la sévérité de la position des responsables

nationaux quant aux manquements des autorités locales dans leur mission de gestion de la propreté.

Les journaux de cette époque faisaient référence à la publication de plusieurs études sur les déchets qui révèlent la volonté des institutions publiques de produire de l'information à propos de ce secteur. Les investigations et les études réalisées s'intéressaient aux aspects financiers de la gestion du service mais aussi à la composition des déchets eux-mêmes, à leur potentiel économique ainsi qu'aux retours sur investissements que permettent les méthodes de recyclage (Propreté Publique, 1983). Les différentes études (Institut National de la Planification sur l'information nutritionnelle, les Nations Unies en partenariat avec le ministère de la Reconstruction) auxquelles fait référence la revue de presse dressée en langue française, s'intéressaient au gisement des déchets et à leur nature et mettent en avant la différence de production entre quartiers pauvres et quartiers aisés.

L'opinion publique cherchait aussi les responsables de ces bilans désastreux. Et, à cet égard, les autorités nationales se sont blanchies de toute responsabilité en attribuant la faute aux autorités locales légalement en charge de ce service. Comme l'illustre les propos du ministre des Collectivités locales en 1983, qui voyait dans l'état de l'équipement des services de propreté des gouvernorats « une preuve de l'impéritie de certains responsables sur laquelle on ne saurait se taire... » (Propreté Publique, 1983, p. 101). Ce même entretien avec le ministre Sa'ad Ma'mu pointait les vraies difficultés de ce service. Il indiquait que les données produites étaient erronées et que conséquemment, les actions se basaient sur de mauvaises informations. En faisant référence à son expérience passée en tant que gouverneur du Caire, il expliquait que s'il s'était à l'époque contenté des données du plan de nettoyage à sa disposition, il aurait ignoré 30% de la population puisque qu'il ne considérait pas les quartiers informels : à « m'en tenir aux seuls chiffres et rapports que l'on m'avait fournis, aucune opération de nettoyage n'aurait jamais concerné les rues et les poubelles de ces lotissements [c'est-à-dire les quartiers informels] qui officiellement n'existent pas » (Propreté Publique, 1983, p. 101).

□ *Création des organismes d'embellissement et de propreté*
(*Hey'āt al-naẓafa wa tağmīl*)

Ces difficultés auxquelles fait référence le ministre étaient bien connues des gouvernorats qui, contraints par leurs limites financières, l'étaient aussi par leurs capacités administratives et techniques. Aussi, conformément aux dispositions de la loi sur les administrations locales de 1963, le gouvernorat de Giza, a demandé la création d'une autorité nationale pour la gestion de la propreté à Giza (Ministry of State for Environment et Eeaa,

2000). Les autorités de nettoyage et d'embellissement du Caire et de Giza ont donc été créées par le décret présidentiel n°234 de 1983⁴⁷. Ces agences, en tant que personnes morales, sont administrativement, financièrement et techniquement gérées de façon indépendante des gouvernorats et sont directement placées sous l'autorité du Cabinet. Néanmoins, le gouverneur ayant selon la loi autorité de ministre sur les agences nationales de sa juridiction, les contrôle indirectement. Elles sont donc placées sous une double tutelle : cabinet ministériel et gouvernorat. Leur création avait pour objectif d'augmenter la performance administrative du service et correspondait à une volonté de mettre en place une stratégie de gestion de la propreté dans la capitale. Elle signalait également que les autorités nationales faisaient de la gestion des déchets une priorité (Assaad, 1996). De plus, ces agences nationales ont, concernant d'autres services, été un préalable à la privatisation comme nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent. Ainsi, dans le cas des déchets, elles ont marqué le début du recours aux entreprises, à la licence et au contrat pour la gestion des déchets. C'est ce que laissaient entendre les différents discours du Président Hosni Moubarak que rapporte la presse de cette année. L'édition du journal *al-Ahrām* du 25 mars 1983 rapporte une déclaration du Président dans laquelle il indiquait vouloir augmenter les aides pour la gestion de la propreté en Égypte (Propreté Publique, 1983). Ce qu'il a confirmé lors de son discours commémoratif de la Révolution du 23 juillet 1952 en 1983, où il faisait référence à ce problème des déchets dont les « autorités n'arrivent pas à se débarrasser » et annonçait la constitution d'entreprises de nettoyage afin de travailler en coopération avec les gouverneurs. Il invitait les banques à participer au financement de ces entreprises de nettoyage et prenait le gouvernorat de Giza en exemple. Le Président souhaitait des « résultats rapides » (Propreté Publique, 1983).

S'ils ont signifié une volonté d'améliorer le service sans en augmenter les coûts, ce recours éventuel à des entreprises privées et la création des autorités, ont aussi été une réaction au constat d'incapacité des « approches traditionnelles » (Ministry of State for Environment and Eeaa, 2000, p. 117) à faire face aux enjeux de la propreté. Aussi, l'une des ambitions première de ces autorités a été de formaliser la gestion des déchets fournie par les chiffonniers, jugée trop archaïque (Debout et Florin, 2011).

⁴⁷ La même année et afin de faire le bilan du projet Neighborhood Urban Services Project de l'USAID, un rapport intitulé *Solid Waste Management. Cairo Governorate*, est publié. N'ayant pas pu en prendre connaissance, nous ne mesurons pas si l'organisme américain a pu avoir une influence sur la constitution de ces agences nationales. Le rapport d'évaluation pointe néanmoins la réussite du programme dans certains domaines et notamment celui des déchets. Le cabinet Wilbur Smith Associates, auteur de ce rapport reste par la suite en charge des rapports de l'USAID sur la thématique.

2/ Modernisation des *zabbālīn*

□ *La licence comme levier d'action*

Ainsi au début de l'année 1987, la CCBA (*Cairo Cleansing and Beautification Agency*) a invité des entreprises privées à postuler pour obtenir des licences pour la collecte des déchets ménagers (Eqi, 2000) afin de formaliser la gestion du service par différents nouveaux éléments : facturation, supervision de la part des autorités et mécanisation. Les entreprises qui souhaitaient obtenir une licence, devait la payer auprès des autorités d'embellissement ou des gouvernorats et s'engager à fournir une collecte mécanisée, c'est à dire effectuée par camions et non pas par ânes, ce qui visait spécifiquement la communauté des chiffonniers. Sans licence, la collecte des déchets était illégale. Cette disposition techniques concernant les moyens de collecte était destinée à chasser les ânes des rues du Caire. De même, les employés des contractants devaient porter des uniformes déterminés par les autorités de nettoyage (Hamad, 1996) car la volonté des autorités était aussi de s'assurer de l'image d'un service moderne et répondant à des exigences technologiques élevées. Ainsi dans les licences des opérateurs au début des années 1990, les mentions faites à l'esthétique et à la modernité sont très présentes. Les licences donnaient donc davantage d'informations sur la façon dont le service devait être rendu, que sur le niveau de service lui même :

« The licensee is prohibited to collect garbage from the buildings entrances. Garbage is collected in the equipped vehicles from the different sources in a resistant container that is free from any pours and approved by the CCBA. The cleanliness and appearance of this containers should be considered » (Seconde clause, licence 1990).

« The licensee is absolutely forbidden to transport the collected garbage in animal carts »,

« (The vehicle) should be of suitable capacity and high operational potential »,

« The internal and external cleanliness of the vehicle has to be considered as well as (...) his over all appearance » (Clause 3).

Les frais de service étaient facturés à la population sur des reçus officiels établis par le CCBA. Les entreprises garderaient une partie de ces montants et reverseraient le reste au CCBA afin de couvrir les coûts administratifs et de contrôle de la licence. Puisque dans le cadre d'une licence et à la différence d'un contrat, les autorités ne pourraient pas lever de pénalités sur les dus des entreprises, ces dernières devraient verser une forme de caution au CCBA destinée à la retenue des éventuelles sanctions financières liées aux manquements du service (Assaad, 1996).

La première tentative dans ce cadre a été conduite dans les quartiers de Manial et de Zamalek, deux quartiers aisés. La raison de ces choix reposent sur plusieurs éléments selon les responsables du CCBA. Il s'agissait dans un premier temps de concentrer les expériences de gestion privée dans les quartiers aisés de sorte à ce que les autorités puissent transférer leurs forces de travail et leurs équipements dans les quartiers pauvres qui n'étaient pas collectés (Sa'ad, 1997). Mais les autorités pensaient aussi que les habitants des quartiers aisés pouvaient se permettre la prise en charge de l'augmentation des coûts liée à la privatisation (Sa'ad, 1997). Enfin, puisque ces quartiers sont situés sur des îles, la tâche de contrôle de l'organisme se trouvait naturellement facilitée (Sa'ad, 1997) : les ponts permettant de contrôler les entrées et sorties de véhicules. Il s'agissait de faire de ces expériences sur des quartiers « faciles » des opérations pilotes destinées à être élargies à d'autres quartiers (Z̧in Al-'abdīn, 1996).

Avec l'aide de EQI et du fonds de l'association Les amis de Soeur Emmanuelle, les *zabbālīn* et les *wāḥeyya*, ont constitué une entreprise appelée *Environmental Protection Company* (EPC) et acheté des équipements. L'entreprise composée de 40 *zabbālīn* et *wāḥeyya* était chargée de collecter les taxes par l'intermédiaire d'une facture formelle, et devait reverser 50% de ces montants au CBBA pour couvrir les frais administratifs de la licence. Une campagne de sensibilisation avait été conduite auprès des habitants de ces quartiers pour les informer de l'augmentation du coût du service (Eqi, 2000). Cette première expérience n'a pas été concluante pour plusieurs raisons. Les *wāḥeyya* ont été réticents aux changements d'itinéraires qu'exigeait ce plan de gestion. D'une part, ils craignaient qu'ils ne conduisent à la perte de leurs relations historiques privilégiées avec les concierges ou les propriétaires des immeubles qu'ils avaient l'habitude de servir. D'autre part, bien souvent, les taxes collectées par les *wāḥeyya* qui devaient contribuer à financer les coûts de transport, n'ont pas été reversées à l'entreprise. Au contraire, les *wāḥeyya* se sont peu à peu mis à demander aux *zabbālīn* de payer pour l'utilisation des camions (Assaad, 1996).

□ *La multiplication des entreprises de chiffonniers*

En 1988, le CCBA, dans un plan de propreté plus large, a envisagé d'étendre la contractualisation avec des entreprises privées en formalisant davantage son cadre. Il a donc commencé à attribuer des licences par groupes de 5000 ou 10 000 logements en échange d'un versement initial pour l'accès à la licence et d'un dépôt de garantie. La licence stipulait également que les taxes sur les ménages ne devaient pas dépasser plus de 2 EGP par mois (Assaad, 1996). Ce nouveau cadre destiné à couvrir l'essentiel des quartiers aisés et centraux du Caire a conduit à une généralisation des licences et a stimulé l'apparition d'entreprises privées égyptiennes extérieures à la communauté des *zabbālīn*. En 1990, trois entreprises de *wāḥeyya* et *zabbālīn* seulement travaillaient sous licence avec le CCBA contre 27 entreprises privées en dehors de la communauté (Wilbur Smith Associates, 1990). Bien que les

entreprises de la communauté soient restées largement majoritaires dans la collecte en termes de nombre de ménages et de commerces desservis (Wilbur Smith Associates, 1990), les *wāḥeyya* ont perçu comme une menace la structuration de ce secteur privé (Assaad, 1996) et ont été contraints de réagir et de se structurer davantage afin de maintenir le monopole des licences. Ce sont donc les enjeux économiques qui ont eu raison du secteur informel et l'on contraint à tolérer un minimum de formalisation pour ne pas perdre le marché des ordures au Caire. À partir de cette période, les acteurs privés ont été sollicités par les autorités pour qui ils représentaient la solution aux problèmes de gestion des déchets.

B. 1991 – 1999 : Premières privatisations vers la réforme nationale

Les prêts d'ajustements structurels signés en 1991 ont marqué un large retrait de l'État dans les affaires publiques et une ouverture du marché égyptien vers l'extérieur. Le début des années 1990 correspond aux premières privatisations nationales et aux débats animés quant à l'avenir du secteur public (voir chapitre 2). De plus, sous l'influence de la coopération extérieure et notamment celle de la Banque mondiale, l'Égypte a peu à peu mis en place des politiques environnementales, notamment au travers le *National Environmental Action Plan* établi en 1991. Cette amorce de la prise en compte accrue de l'environnement a abouti à la votation de la loi n°4 de 1994 sur l'environnement toujours en vigueur et seule loi générale sur l'environnement jusqu'alors.

1/ « Al-**ḥaṣḥa** ḥeyya al-ḥal ! » La privatisation est la solution !

« Al-**ḥaṣḥa** ḥeyya al-ḥal »,

Le directeur de l'autorité de nettoyage et d'embellissement du Caire (Zīn Al-ʿabdīn, 1996).

L'expérience de privatisation de la gestion des déchets à Zamalek en 1987, n'a pas conduit à un bon niveau de service sur cette île du Caire. Les difficultés liées à la structuration de l'entreprise et à son incompatibilité avec le fonctionnement de la communauté des chiffonniers ont conduit à une dégradation du service quelques temps après un début plutôt prometteur. En 1991, des femmes aisées du quartiers de Zamalek

(essentiellement des femmes d'anciens ministres) ont constitué une association de lobbying appelée Association pour la promotion des services à Zamalek (*ḡama'eyya tanmeyya ḥedmāt ḥay al-zamālek*) (Sharawi J., 1997 ; Vanabalberghe, 2005). L'une des premières actions de cette association a été de procéder au nettoyage des rues. Après avoir fait un appel à dons, l'association a recruté des hommes afin de collecter les déchets accumulés dans les rues. Trente cinq tonnes de déchets ont été collectées. L'association a convoqué la presse pour que l'information soit diffusée. Convaincue que le recours aux entreprises formelles était la solution, l'association a fait du lobbying auprès des autorités du gouvernorat qui ont finalement décidé en 1993 de ne pas renouveler la licence de EPC, l'entreprise des chiffonniers, et de signer un contrat avec Misr Service, une entreprise privée égyptienne n'émanant pas de la communauté des chiffonniers. Cette dernière opérait sous le contrôle conjoint du CCBA et de l'association pour la promotion des services à Zamalek (Sa'ad, 1997).

La délégation de Zamalek représentait un premier projet pilote pour le CCBA qui souhaitait élargir le procédé à d'autres quartiers selon le plan de propreté établi en 1996. Après avoir mené des études préalables détaillées, des appels d'offre ont été passés dans une première phase dans le centre ville et le quartier de al-Nazhāt al-Gedida et dans une seconde phase à Garden City, Qasr al-Nīl, Roḡ al-Farag, Madināt Nasr et Maṣr al-Gedida. Par ces délégations, les autorités envisageaient de contourner certains problèmes qu'elles n'avaient pas réussi à surmonter ces dernières années. Il s'agissait dans un premier temps de remédier au problème flagrant de propreté publique et de permettre de fournir un meilleur service à un moindre coût pour les autorités, dans la mesure où elles n'étaient pas à même d'offrir un service de gestion des déchets à la hauteur des besoins. Magdī Amīn, directeur du CCBA, prenait à ce titre l'exemple de Paris pour comparer le budget des deux villes. Il indiquait que le budget annuel du CCBA était de 7 millions EGP par an alors que celui de Paris était de 500 millions \$ par an, bien que le Caire soit plus peuplé que Paris (Zīn Al-'abdīn, 1996)⁴⁸. Selon lui, l'économie que représentait le recours au privé devait permettre au CCBA de concentrer ses efforts dans les quartiers populaires (Zīn Al-'abdīn, 1996 ; Sa'ad, 1997). De même, les autorités pensaient que la privatisation permettrait de rendre le métier d'éboueur plus attractif dans le cadre d'une main d'œuvre difficile à recruter. Magdī Amīn expliquait en 1997, un an après les délégations, que le CCBA avait tenté d'augmenter les salaires des ouvriers pour les motiver à travailler dans le secteur mais que cela avait été un échec (Sa'ad, 1997) et que c'était aussi une des raisons pour lesquelles ils avaient décidé de privatiser. Mais la privatisation était surtout gage pour les autorités de bénéficier d'un service moderne, et cet enjeu était largement présent dans les débats et dans la presse des années 1996-1997.

À partir de 1993, les délégations à des entreprises privées formelles extérieures à la communauté des chiffonniers se sont multipliées. Ces entreprises, comme Misr Service, travaillaient sous contrat et étaient rémunérées pour leur service à la différence des *zabbālīn*.

⁴⁸ Soit en taux actuels : 42,63 millions \$ au Caire contre 500 millions \$ à Paris.

Bien que nous ne disposions pas d'informations sur ces premières entreprises privées égyptiennes, nous pouvons émettre l'hypothèse d'une influence des acteurs privés dans la multiplication des délégations au secteur privé. Comme en témoigne la volonté entendue des femmes des hauts responsables du gouvernement égyptien, à travers de l'association pour la promotion des services de Zamalek, nous pouvons penser que différentes actions de lobbying ont influencé l'orientation vers la délégation au secteur privé. Le fait que les deux premières entreprises qui se constituent au Caire, Europa 2000 et Misr Service, soient encore aujourd'hui présentes sur le marché de la gestion des déchets peut conduire à penser que leurs responsables ont eu et ont des liens privilégiés avec les autorités du gouvernorat, à même d'orienter leurs décisions et que ces organismes (comme d'autres) ont peut être joué un rôle dans l'encouragement à la délégation.

2/ Les premières délégations aux entreprises privées étrangères

Les accords du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) conclus en 1993 encouragent la délégation au secteur privé étranger. Ils sont pour certains acteurs privés de la gestion des déchets, une des raisons de la privatisation de la gestion des déchets au secteur privé étranger (Ẓīn Al-ʿabḏīn, 1996). Ces privatisations étaient aussi un moyen pour les autorités de bénéficier de l'expérience étrangère pour améliorer leur service. Les premiers appels d'offre internationaux pour la gestion des déchets ont été lancés en 1996. Les entreprises lauréates étaient italiennes. Même si les autorités expliquaient que ces entreprises avaient été retenues parce qu'elles proposaient les meilleurs prix, il était aussi reconnu que bénéficier d'une expérience étrangère est un atout pour le secteur en Égypte (Halāl et Saʿīd, 1996). Car les autorités voulaient avant tout un service et des équipements modernes « maʿdāt ḥadīṭa » (Ẓīn Al-ʿabḏīn, 1996) et les entreprises étrangères étaient selon elles, à même d'offrir ce niveau de service.

Mais ces démarches ont soulevé des controverses dès 1996. Un article publié le 10 septembre 1996 dans le journal *Al-Naṣ*, illustre l'amalgame qui est fait entre privatisation et entreprises étrangères. Cet article dressait un bilan du service fourni par l'entreprise Europa 2000 et, dans une interview avec le directeur du CCBA, les journalistes tentaient de comprendre pourquoi l'autorité avait préféré une entreprise étrangère à une égyptienne glissant même dans l'amalgame politique teinté d'antisémitisme et d'anti-américanisme (Halāl et Saʿīd, 1996). Or, cette entreprise Europa 2000 n'est pas étrangère mais égyptienne. Le contenu illustre néanmoins les griefs que l'on portait à la privatisation. Ainsi, les auteurs dénonçaient une privatisation qui selon eux, favorisait les quartiers aisés, laissant le vieil équipement aux quartiers populaires. De même, par leurs investigations, les auteurs de

l'article souhaitent éclairer les citoyens sur des éléments qui leurs étaient, selon eux, dissimulés. Ainsi, ils s'indignaient des uniformes de l'entreprise qui dissimulaient son origine entreprise en n'indiquant seulement le nom de la société et le nom de l'organisme de propreté sans faire mention de la nationalité italienne de l'entreprise.

Ils raillaient aussi avec amertume, photos à l'appui, le niveau de service déplorable de l'entreprise. Des témoignages rapportaient que l'entreprise ne passait pas tous les jours, tandis que les photos montraient des équipements peu modernes selon les auteurs « forcé de retirer les déchets et de nettoyer les lieux avec ses mains... Vive la technologie moderne !! » (Halāl et Saīd, 1996). Ainsi, ils déploraient que les balais ne soient que des « morceaux de bois [qu'ils n'aient] pas de marque, ni [ne soient] de façon industrielle » (Halāl et Saīd, 1996). Enfin, les charrettes à bras utilisées pour collecter les déchets étaient comparées à celles des campagnes égyptiennes, la pire des insultes pour un cairote !



Cette période, qui correspond au début des mobilisations habitantes et de la montée d'une prise de conscience de l'opinion publique quant à la question des déchets, marque le début de la construction d'une politique publique articulée autour du saisissement national et de la délégation au secteur privé qui contribue à modeler le service.

Le gouvernement central déplore la gestion catastrophique de la propreté par les autorités locales et justifie de cette façon la centralisation des décisions relatives à la gestion des déchets. Ainsi, les agences nationales pour la propreté lui permettent de mettre en œuvre des moyens conséquents pour la propreté de la capitale, tout en gardant le contrôle indirect par la mise sous tutelle du Premier ministre de ces organismes.

Ces agences sont aussi une étape vers la délégation du service à des entreprises privées. En cela, si des délégations ont été tentées dans un premier temps par l'octroi de licences, la délégation par contrat va stimuler la structuration d'un marché privé en dehors de la communauté des chiffonniers. Ces premières expériences traduisent déjà un conflit de normes entre deux secteurs privés différents : la communauté des chiffonniers face aux entreprises privées formelles nationales ou internationales, elles-mêmes différentes. Ainsi, déjà dans les années 1990, le secteur privé s'annonce et s'affirme comme un acteur majeur dans l'opération du service de gestion des déchets. Il est à l'origine d'un conflit de normes portées par des acteurs différents et reposant sur des arguments de nature et aux fins différentes. D'un côté, les idéologies défendues et développées par les bureaux d'étude égyptiens et les acteurs du développement (Sœur Emmanuelle, fondations, etc) vantent les

vertus sociales et économiques de l'organisation des chiffonniers. De l'autre côté, les autorités publiques et les acteurs du marché économique louent la modernité et l'efficacité de technologies nouvelles dans le secteur (motorisation, factures officielles, équipements, etc.) porté par un secteur privé formel local ou international.

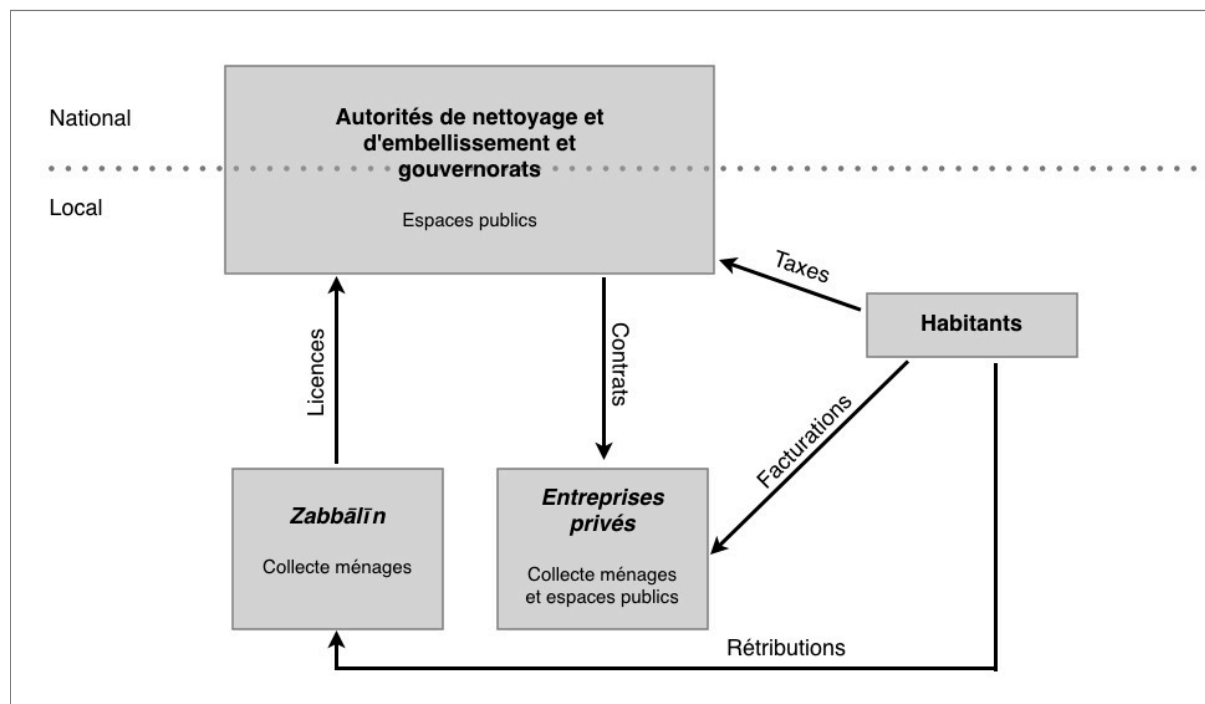


Figure 5. Schéma de la fourniture du service et des relations entre acteurs avant 1999

Ainsi, la gestion des déchets se complexifie et est partagée entre deux types d'acteurs publics (les autorités locales et nationales) et deux formes de secteur privé (les chiffonniers et les entreprises formelles) comme illustré sur le schéma ci-dessus (fig.5). Ces acteurs sont parfois présents sur les mêmes territoires sans que leurs actions ne soient coordonnées. Les dynamiques de cette période sont à l'origine de la production d'un service dont les caractéristiques — entre multiplication des acteurs et normes de service — sont à la fois motivations et problème dans la mise en œuvre des réformes des années 2000.

Section 3/ La réforme nationale de la gestion des déchets : entreprises étrangères et autorités nationales

Cette multiplication des responsabilités et des acteurs a conduit à la mise en place d'un service compliqué et inégal sur l'ensemble des villes égyptiennes. En effet, la plupart des acteurs sont concentrés sur les quartiers centraux délaissant les quartiers périphériques et informels. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Tout d'abord, la structuration historique de la communauté des chiffonniers a essentiellement concerné les quartiers du centre du Caire, construit avant les années 1950 sans s'étendre aux quartiers périphériques développés dans la seconde partie du XX^e siècle. De plus, les chiffonniers ne sont pas intéressés par les matériaux produits dans les quartiers populaires qui sont peu valorisables. Ensuite, les autorités publiques concentraient leurs faibles ressources, que ce soit en opération directe ou déléguée, sur les quartiers planifiés plus stratégiques et plus aisés à desservir que les quartiers informels au regard de leur forme urbaine. Cette gestion des déchets était donc largement lacunaire et a conduit à la mise en place d'une réforme nationale des déchets en 1999.

A. La stratégie nationale de gestion des déchets

1/ Origines : entre motivations environnementales et politiques

Conformément au processus d'accès d'un problème à l'agenda politique, ce saisissement national de la question des déchets en 1999 est tributaire d'éléments classiques d'émergence d'une politique publique : l'effet de crise, la mobilisation sociale ou encore l'influence exogène (Favre, 1992 cité par Muller, 2011).

□ Crise et mobilisations sociales

Dans le cadre du NEAP (*National Environmental Action Plan*) rédigé en 1992 avec l'aide de la Banque mondiale, une stratégie nationale de gestion des déchets avait déjà été élaborée. Néanmoins, elle n'avait pas été effective du fait d'un suivi irrégulier (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000). Aussi, à la fin des années 1990, les autorités dressaient un bilan alarmant de la situation. Dans la plupart des gouvernorats et surtout dans les gouvernorats ruraux, la collecte des déchets n'excédait pas 60% de la production. Dans les grandes villes, grâce à la participation du secteur informel qui collectait 33% des déchets du Caire en 1983 et

38% de ceux de Giza en 1985 (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000), la collecte était un peu meilleure : 62,5% des déchets produits étaient collectés au Caire, 64% à Giza et 77% à Alexandrie. Néanmoins, si les villes étaient mieux collectées, elles étaient aussi caractérisées par les accumulations de déchets dans les rues et les espaces publics. Au Caire ces déchets représentaient plus de 2 millions de m³ en 1999 ! Ces accumulations entraînaient et véhiculaient des maladies, l'eau des canaux d'irrigation était polluée et contaminait le produit de l'agriculture, le brûlage des déchets non collectés accentuait la pollution atmosphérique, etc.

Cet état de crise de la gestion des déchets avait plusieurs fois suscité la mobilisation de la population. Les périodes précédentes ont montré l'importance de ces mobilisations qui ont aussi joué un rôle dans la prise de conscience publique du problème. Différentes formes de mobilisations ont conduit à un positionnement des autorités sur la problématique des déchets : les mobilisations sociales collectives, celles des ONG mais celles aussi des acteurs économiques des déchets. Car c'est quand elles prennent des formes d'action groupées (mobilisation collective ou entreprise) que les mobilisations sociales ont un impact sur les politiques publiques et la sensibilisation des autorités à un problème (Mérino, 2010). Ainsi, les mobilisations collectives des années 1980 à l'origine des habitants des quartiers aisés (Ben Nefissa et El-Kadi, 1998) ou la structuration de nombreuses ONG environnementales dans les années 1990, ont contribué à la mise en avant de ce problème de gestion des déchets. De même la mobilisation croissante et diversifiée des acteurs privés sur le secteur, chiffonniers et entreprises privées dans les années 1990, ont aussi été très certainement un élément d'entraînement.

Dans le courant de l'année 1998, le gouvernement lui-même avait été l'instigateur de ces mobilisations et avait sollicité la participation des habitants à travers plusieurs campagnes de nettoyage locales ou nationales (Al-Qahira madīna naẓīfa, 1998 ; Fī ḥamla naẓāfa al-louqṣor : Rafa' 100 ṭon qimāma wa ġarṣ 200 šagara ḥawal ma'bad Al-Karnak, 1998 ; Taḥt ra'āyya wazīra al-bī'a : 3 alāf šāb yešārḱōn fī al-ḥamla al-waṭaneyya li-al-naẓāfa bī 18 mouḥāfza, 1998). La même année, une campagne de propreté intitulée « Le Caire ville propre » (Al-Qahira madīna naẓīfa, 1998) avait été lancée à l'initiative du gouverneur. Pour établir ce plan de propreté, un comité composé des chefs de districts et d'experts avait été constitué. Le directeur du CCBA insistait sur la nécessité de considérer tous les aspects des déchets et tous les quartiers de la ville rappelant que le Caire n'était pas composé essentiellement des quartiers aisés mais aussi des quartiers populaires qui représentent 80% de la ville. Le comité avait évoqué la possibilité d'avoir recourt à des entreprises privées afin d'encourager les investissements dans le secteur et de créer de la richesse. Il avait également

été évoqué la possibilité de mettre en place une taxe sur la facture d'électricité afin de compléter la taxe de propriété prélevée sur la valeur locative qui ne parvenait pas à financer le service.

En Octobre 1999, un épais nuage résultant de la combustion des déchets de la paille de riz dans le delta a recouvert la ville pendant plusieurs jours rendant le Caire plus irrespirable que jamais. Cet épisode a confirmé et mis sur la place publique une situation de crise qui, dans ce nuage qui ne connaît pas de frontière, n'épargne pas les populations les plus aisées. L'activation sociale s'est mise en place rapidement « *certaines résidents de la classe moyenne supérieure envoyèrent alors des lettres aux journalistes ou téléphonèrent aux responsables qu'ils connaissaient (...). Les journalistes, poussés par leurs lecteurs et correspondants, demandèrent des comptes au responsables, et ces derniers comprirent qu'il fallait leur répondre tout de suite* » (Hopkins, 2011, p.185). Ainsi, le « nuage noir », tel qu'il a été appelé, a été la première prise de conscience générale des problèmes de pollution et d'environnement en Égypte (Hopkins, 2011).

□ *Volontarisme de l'État*

« *An aggressive national strategy [was] needed* » (EEAA, 2000, p. 19).

Mais cet épisode du nuage et la réaction des populations n'ont certainement été qu'un prétexte pour l'État afin de légitimer une démarche volontariste déjà en germe. En effet, si de nombreux auteurs ou journalistes retiennent l'épisode du nuage noir d'octobre 1999 comme élément déclencheur, le saisissement national était déjà engagé puisque la volonté de mettre en place une stratégie nationale avait été évoquée dès décembre 1998 (Ra'īs Ġahāz Chou'oun Al-Bī'a : Haṭa Qoumeyya Limouwaḡaha Mouchkila Al-Qimāma, 1998). Cette stratégie selon le responsable de l'EEAA devait permettre de stimuler les investissements privés, de confiner les autorités dans un rôle de supervision et enfin, de trouver une solution aux enjeux environnementaux qui n'étaient pas selon lui dans les « *ḥouloul taqlideeya* » (solutions traditionnelles) (Ra'īs Ġahāz Chou'oun Al-Bī'a : Haṭa Qoumeyya Limouwaḡaha Mouchkila Al-Qimāma, 1998).

Ce positionnement de l'État a résulté en grande partie d'un processus d'« émergence captée » (Favre, 1992 cité par Muller, 2011) sous l'influence extérieure de négociations engagées avec différents bailleurs de fonds. En 1999, l'Égypte avait reçu un prêt de l'USAID destiné à mettre en place l'*Egyptian Environmental Policy Program* (EEPP). Projet pluri-annuel, il visait la levée des « *economic and institutional constraints, [a] cleaner and more efficient energy use, [a] reduced air pollution, [an] improved solid waste management, and [a] natural*

ressources [management] for environmental sustainability » (Epiq, 2000 b, p.1). Les négociations entre le Gouvernement égyptien représenté par l'EEAA, le ministère d'État à l'Environnement, le ministère du Pétrole et de l'Énergie et le ministère du Tourisme et l'USAID avaient abouti à la signature d'un *Memorandum of Understanding* en mai 1999. Dans ce cadre, l'Égypte s'engageait à prendre des mesures en matière de protection de l'environnement contre un financement de 110 millions USD. À travers ce programme, l'USAID a mis en place plusieurs projets avec une attention toute particulière à la pollution atmosphérique qui selon l'organisme américain causait des « *diseases leading to thousands of premature deaths, impaired child development, and lost worker productivity* » (USAID, 2004, p.1). Dans ce rapport, les déchets solides étaient identifiés comme les principaux responsables de la pollution atmosphérique avec une contribution à hauteur de 38% au phénomène. L'épisode du nuage noir quelques mois plus tard, venait donc confirmer ce lien de cause à effet et amorcer le début d'actions précipités.

En 1999, tous les éléments étaient donc réunis pour un saisissement national : crise, activation sociale et émergence captée. L'année a été déclarée « *The solid waste year* » par les autorités et la réaction du gouvernement ne s'est pas faite pas attendre. Un comité national a été immédiatement créé à son initiative. Présidé par l'EEAA, et composé du ministère de la Santé, du ministère des Finances et du ministère de l'Environnement, il a eu pour mission de mettre en place un programme national intitulé « *Integrated Program for Solid Waste Management* » et a rédigé à quatre mains avec l'USAID (Epiq, 2000), la stratégie nationale de gestion des déchets publiée en juin 2000. Ce document de 159 pages présente la stratégie nationale de gestion des déchets destinée à guider les actions en la matière pour une durée de 10 ans (2000-2010). Ses principaux objectifs sont présentés ci-après.

2/ Un cadre de référence étranger

□ *La difficile adaptation locale de solutions standardisées*

Cette stratégie qui constitue le cadre idéologique du service de gestion des déchets propose une « *vision* » du « *desired system* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p.8). Elle est, sur le papier, le service idéal des autorités nationales et la solution aux problèmes existants. Ainsi les références aux techniques ou à la science sont récurrentes dans le texte qui voit en une « *practical and scientific vision* », la solution afin de résoudre les problèmes rencontrés. Cette vision est largement inspirée des études de cas étrangères auxquelles sont consacrées de nombreuses pages du rapport (15 pages consacrées à des expériences étrangères et 11 pages pour l'étude du cas égyptien). De même, les éléments de

définition et de planification du service, sont largement issus de la littérature grise des bailleurs de fonds internationaux qu'elle reprend parfois de façon intégrale. Ainsi, toute la partie concernant la caractérisation des déchets est issue d'un rapport de la Banque mondiale publié en mai 1999 intitulé « *What a waste: Solid Waste Management in Asia* ». Tandis que le cadre institutionnel et l'organisation du service sont issus d'un rapport de METAP (*Mediterranean Environmental Technical Assistance Program*), intitulé « *Regional Solid Waste Management Project: Current Situation and Regional Opportunity Analysis Report* », publié au Caire en 1999. Enfin, les points soulevés et les solutions proposées suivent point par point et intégralement celles faites par l'USAID dans la première version de la stratégie que les consultants de l'organisme proposent aux autorités égyptiennes (Epiq, 2000).

De l'autre côté, et face à ces modèles standardisés, les éléments de diagnostic de la situation égyptienne, s'ils ont le mérite d'utiliser des documents produits par les autorités égyptiennes, fournissent des chiffres parfois relativement anciens (par exemple les taux de collecte qui sont ceux du milieu des années 1980). Ils sont même parfois, pour certains, erronés au regard de méthode de production contestées par les autorités mêmes (voir plus haut la réaction du directeur du CCBA en 1996). Ce décalage entre « vision clef en main » et chiffres indisponibles, ne permettent pas de faire de ce document un outil opérationnel apte à la bonne conduite d'une politique publique adaptée au cas égyptien, bien que la stratégie énonce à plusieurs reprises sa volonté d'adapter ces méthodes aux particularités de la culture égyptienne (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p.12). Aussi le document présente-t-il des objectifs et des outils de mise en œuvre répondant à des cadres très généraux qui ne laissent que très peu transparaître la particularité de la situation égyptienne.

□ *Objectifs et cadre d'action*

- Une gestion intégrée

L'objectif de cette stratégie est d'établir « *an effective national integrated municipal solid waste management system (IMSWM) based on upgraded national legislation, regulations, standards, guidelines, institutional and physical infrastructures; while creating the needed enabling environment and necessary resources* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000). Afin de combattre les difficultés relatives à la gestion des déchets, la stratégie en appelle à « *a well-founded scientifically planned approach* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 7). Pour la première fois en Égypte, les déchets sont abordés dans leur dimension globale et à travers une vision intégrée de leur gestion, comme cela avait déjà été évoqué lors de l'annonce du plan national en 1998 sous les termes de « *silsila moutakāmla* » (chaîne complète) ou de « *ḥalkāt matṣoula* » (cercles interconnectés) (Ra'īs ḡahāz šou'oun al-bī'a : ḥaṭa qoumeyya limouwaḡaha mouškila al-qimāma, 1998). La stratégie, reprenant la définition proposée par le programme

des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), présente les éléments essentiels d'une gestion intégrée du service⁴⁹ :

« - Some problems can be solved more easily in combination with aspects of the waste system than individually;

- Adjustments to one area of the waste system can disrupt existing practices in another areas, unless the changes are made in a coordinate manner;

- Integration allow for capacity or resources to be completely used; economics of scale for equipment or management infrastructure can often only be achieved when all of the waste in a region is managed as part of a single system;

- Public, private, and informal sectors can be included in the waste management plan;

- An ISWM (Integrated Solid Waste Management) plan helps identify and select low cost alternatives;

- Some waste activities cannot handle any charges, some will always be net expenses, while others may show a profit. Without an ISWM plan, some revenue-producing activities are « skimmed off » and treated as profitable, while activities related to maintenance of public health and safety do not receive adequate funding and are managed insufficiently » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 36-37).

- Une gestion durable

De même, il s'agissait d'assurer une gestion durable des déchets, afin de réduire ses nuisances dans le court et long terme :

« A proposed master plan for implementation that addresses both the urgent needs as well as the long term goal » (p. 8)

« The principal goal of this work is to formulate a strategic master plan framework that is based on a group of principal policies, practical solutions and measures to cope with the problem and to meet the needs of the served community over the short, medium and long terms in the best possible way [...] » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 13)

⁴⁹ La stratégie nationale de gestion des déchets a été rédigée en arabe et traduite en anglais par les autorités égyptiennes, c'est pourquoi les citations qui en sont extraites emploient un anglais peu académique.

□ *Implantation*

Afin de mettre en œuvre ce programme, la stratégie reconnaît la nécessité de sept composantes fondamentales : les politiques, la sensibilisation, le cadre législatif, les institutions, les ressources-humaines qualifiées, les financements et le recouvrement des coûts, enfin les « infrastructures technologiques ». Ces différentes composantes sont autant de domaines d'action stratégique pour le document. Le document pointe la nécessité d'une bonne gestion à l'échelle locale comme nationale et impute à cette mauvaise gestion, l'échec de la première stratégie nationale rédigée en 1992. Il s'agit que les gouvernorats et le gouvernement central, agissent de façon intégrée dans une démarche de « *gouvernement-public-private-community partnership* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 50).

Trois éléments sont centraux dans la transformation du secteur que la stratégie dessine. Dans un premier temps, elle différencie les rôles du gouvernement central et des gouvernorats, confiant à ces derniers la pleine responsabilité de l'opération. Ensuite, la stratégie consacre la volonté nationale de déléguer l'opération du service de propreté publique au secteur privé « *Public cleansing services and SWM will be gradually delegated to the private sector* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 8). Par cela, elle confine les autorités publiques, auparavant chargées de l'opération, dans un rôle de contrôle et de planification, dans une démarche affirmée de partenariat public-privé (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 8). Enfin, la stratégie reconnaît la nécessité de se donner les moyens financiers d'un bon service, en imposant le principe de pollueur-payeur, et envisage le recouvrement des frais du service par l'imposition de taxes prélevées sur les factures d'électricité, « *the fair cost burden distribution among the masses taking into account the socio-economic realities of the served community* » (Ministry of State for Environment et EEAA, 2000, p. 60). La réforme entend donc simplifier un mode de gestion complexe en restreignant le nombre d'opérateurs du service et en limitant le mode de recouvrement des frais par l'instauration d'une taxe unique. Le schéma ci-dessous illustre la simplification que représente la réforme en regard de la complexité qui caractérisait la gestion des déchets en 1999.

En comparaison avec les changements précédents, ces différents éléments institutionnels, économiques et financiers sont une grande nouveauté dans la gestion des déchets en Égypte.

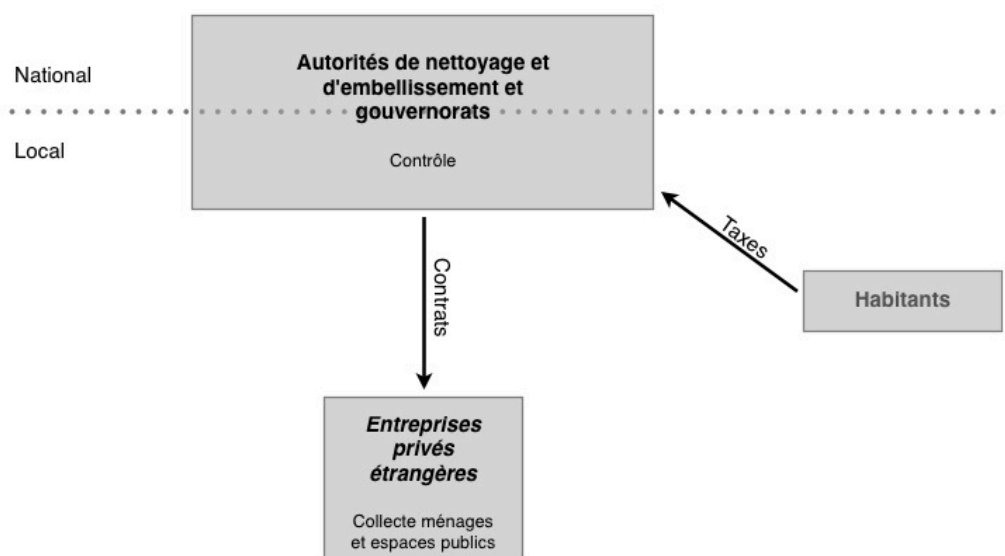


Figure 6. Schéma de la fourniture du service envisagée par la stratégie nationale de gestion des déchets en Égypte

Réalisation : Lise Debout, 2012

B. « Arrêter de tout attendre du gouvernement » ?

« Cela suffit de dire « enlève les ô gouvernement », il ne reste plus qu'à ce que tous les gens participent avec nous » (*wa kafī maqūla «chīlī yā ḥoukūma» wa yetabqī ina yichāarak ma'nā al-nās*) Al-liwā' Mağdī al-Basiyounī, directeur du CCBA (Ra'īs ḡahāz šou'oun al-bī'a : ḥaṭa qoumeyya limouwaḡaha mouškila al-qimāma, 1998)

Bien que la stratégie et la posture des responsables encourageaient à ne plus se reposer seulement sur le gouvernement, ce dernier n'était pas disposé à laisser les gouvernorats et le secteur privé s'organiser sans son contrôle. Plus encore, les autorités nationales ont organisé la centralisation de démarches locales en écartant les responsables locaux de la mise en œuvre de la réforme.

1/ Centralisation d'une initiative locale

La première expérience de privatisation dans le cadre de la réforme est une démarche locale à l'initiative du gouverneur d'Alexandrie qui lance en mars 2000 un appel d'offre international pour la gestion complète des déchets ménagers avec le soutien de l'USAID. En septembre 2000, le contrat de délégation est signé entre l'entreprise Onyx (aujourd'hui Véolia Propreté) et le gouvernorat d'Alexandrie. Le choix d'Alexandrie comme première terre d'exercice de la privatisation de la gestion des déchets en Égypte pour le bailleur et les autorités peut s'expliquer de différentes manières. En premier lieu, Alexandrie est un gouvernorat urbain de 3 à 5 millions d'habitants, dont le marché des déchets est susceptible d'attirer les offres d'entreprises étrangères à la différence des gouvernorats ruraux. Ensuite, peut-être aussi parce que la situation de la gestion des déchets du Gouvernorat d'Alexandrie était largement connue et documentée, comme en atteste la bibliographie présentée dans la stratégie nationale. Ce qui contribue peut être à faire dire aux consultants de l'USAID que « *the solid waste problem in Governorate of Alexandria (Governorate) is well-know and well-defined* » (Epiq, 1999). De même, certaines expériences avaient déjà été tentées notamment par l'intermédiaire de la *Japanese International Cooperative Agency* (JICA) dans le secteur du compostage (Epiq, 1999). Enfin et surtout, le gouvernorat bénéficiait à cette période d'un leadership fort, particulièrement tourné vers le secteur privé. Ceci constitue pour l'organisme financeur un élément déterminant dans la réussite de ce projet « *Currently, Alexandria has the leadership; specifically the Governor General El-Mahgoob and the Local Assembly Chairman Professor Abu-Okada, to create progress in developing effective solid waste management in the Governorate. They have succeeded in developing high public interest in solving this problem. This has included a strong interest by the private business sector as to how they can participate in the resolution of solid waste management issues in the Governorate* » (Epiq, 1999, p. 7). En effet, le gouverneur 'Abd āl-Salām āl-Mahgūb, a marqué de son mandat la ville d'Alexandrie par un développement volontaire fortement orienté vers le secteur privé (chapitre 2).

Néanmoins, si locale que soit l'initiative alexandrine, il est difficile de démêler si l'audace revient réellement au gouverneur téméraire ou si Alexandrie aurait été délibérément choisie comme zone test par les autorités nationales (Entretien avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 02/06/2009).

Quoi qu'il en soit, tout au long de la procédure de délégation à Alexandrie, le gouvernement central a été omniprésent : « Toutes ces démarches étaient supervisées par le ministère des Finances et par le Conseil d'État pour les aspects financiers et juridiques. C'est le gouvernorat qui coordonnait. Pour légaliser la démarche, il devait avoir une autorisation des deux organismes d'État car il est sous leur autorité. » (Entretien du 22/07/2009 avec le directeur de l'EMU au gouvernorat d'Alexandrie, traduit de l'arabe). Ainsi, même si la volonté du gouverneur préexistait

à l'intervention de l'État, il est exclu de considérer que cette démarche ait été gérée de façon purement locale.

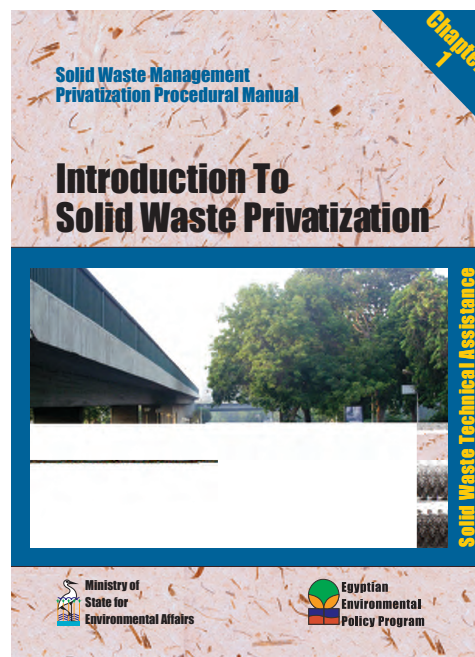
La combinaison de facteurs tels le soutien extérieur et volonté nationale, ont fait d'Alexandrie la ville pionnière en matière de délégation au secteur privé international. Cette expérience alexandrine est exemplaire pour les autorités nationales. Et c'est en tant que modèle à atteindre qu'elle est citée à plusieurs reprises dans la stratégie de gestion des déchets « *The recent full-fledged privatization model led by Alexandria is an important example from which other larger cities may examine and benefit from* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 28). Fort de cet exemple, le gouvernement central s'est donc doté des moyens nécessaires à l'élargissement de cette démarche qu'il juge fructueuse.

2/ Élargissement précipité de la démarche alexandrine

En effet, après l'expérience alexandrine, le gouvernement a envisagé de reproduire la démarche d'appel d'offre international dans le domaine de la gestion des déchets. Mais si cette première tentative était une réussite pour les autorités centrales, elle l'était uniquement du point de vue de la démarche de délégation. En effet, à l'heure où a été rédigée la stratégie (juin 2000), l'appel d'offre avait été passé et les réponses communiquées, mais le contrat n'avait pas encore été signé (il l'a été en septembre 2000). L'entreprise n'avait donc pas débuté son activité. La seule confirmation que fournissait alors la démarche alexandrine aux autorités nationales, était celle de la capacité du marché des déchets ménagers égyptien à attirer des investisseurs étrangers et avec eux leurs capitaux et technologies.

En collaboration avec l'USAID, et afin d'encourager les gouvernorats à se tourner vers la privatisation, l'EEAA a rédigé un manuel de la privatisation de la gestion des déchets à destination de tous les gouvernorats. Ce manuel était présenté comme étant « *a guidance document to improve solid waste management services through establishing a strategic plan for service privatization* » (Eeaa et Usaid, 2000 p.2).

Figure 7. Page de garde du manuel de privatisation de la gestion des déchets à destination des gouvernorats



De même, le gouvernement égyptien s'est rapidement doté des éléments législatifs permettant l'élargissement de la procédure, pensant de cette façon résoudre rapidement le problème technique et financier de la gestion des déchets sur une large partie de son territoire. En 2001, la procédure d'appel d'offres international dans le secteur des déchets ménagers a été rendue obligatoire par décret présidentiel (décret n°81 de 2001). De même, la loi n°8 de 1998 sur les investissements étrangers a été amendée et élargie au secteur des déchets, offrant ainsi 5 années d'exemptions de taxes aux entreprises étrangères de gestion des déchets pour l'importation de leurs équipements.

3/ Éviction des autorités locales

À partir de cette démarche de délégation à Alexandrie, la réforme nationale a été lancée et conduite sous la seule responsabilité et autorité du gouvernement central. Le document stratégique lui-même a été rédigé sans consultation des autorités locales et par un comité national composé essentiellement d'autorités centrales comme indiqué précédemment. De même, au mépris de la stratégie nationale qui confie la responsabilité de l'opération du service aux gouvernorats, mais surtout au mépris de la loi de 1967 qui place la propreté et sa délégation sous la responsabilité des administrations locales, les autorités locales ont été évincées des procédures de délégation parfois de façon brutale.

À la différence de la procédure d'appel d'offre à Alexandrie dans laquelle le gouvernorat avait joué un rôle central, la centralisation de la démarche au Caire et à Giza change la donne. Cette centralisation s'explique par plusieurs facteurs : les enjeux particuliers liés à la capitale égyptienne mais aussi du fait de l'existence des organismes de propreté CCBA et GCBA placés sous l'autorité directe du Cabinet. Aussi, les procédures préalables à la privatisation ont été conduites par différents organismes centraux : l'EEAA, le comité ministériel pour la gestion des déchets et le Cabinet.

Le document d'appel d'offre d'Alexandrie avait été rédigé sous la supervision de l'USAID et avec des universitaires et des experts locaux, ainsi qu'avec les ingénieurs du gouvernorat (Entretiens avec le responsable de l'EMU de Alexandrie, réalisé le 22/07/2009 et avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 22/06/2009). En revanche selon certains acteurs, le comité ministériel pour la gestion des déchets aurait lui-même rédigé les documents d'appel d'offre concernant le Caire et Giza (Entretien avec un consultant chez EcoConserv, réalisé le 22/05/2009). Il est également régulièrement évoqué qu'à l'initiative de l'EEAA les documents d'appel d'offre d'Alexandrie ont été répliqués dans les gouvernorats du Caire et de Giza (Entretien avec le chef d'exploitation chez AMA Arab, réalisé le 03/05/2011 et Behairy, 2003). Cela est confirmé en interne par les bailleurs de fonds présents sur ce secteur durant cette période (Gtz, 2004). Un gestionnaire de projet, aujourd'hui chez Care Service mais travaillant pour la GTZ qui conduisait des projets dans le secteur des déchets à Giza au moment de la délégation, rapporte la façon dont le GCBA s'est vu privée de la responsabilité dans la conduite de la délégation. Le consultant explique que dans un premier temps, le GCBA a rédigé l'appel d'offre et le brouillon du contrat mais que le Cabinet l'a changé : « Le directeur du GCBA qui s'appelait à l'époque Hassan Saïd a découvert comment son contrat avait été changé le jour de sa signature » (Entretien avec un gestionnaire de projets chez Care Egypt réalisé le 09/05/2011). Le responsable du GCBA se trouvant devant le fait accompli n'a « rien pu faire d'autre que de signer » selon lui. Il faut dire qu'étaient présents dans la salle de quoi intimider M. Saïd : le Gouverneur, le Premier ministre, les représentants des ambassades des pays des compagnies et leurs responsables. Et que les modifications portées n'incommodaient visiblement pas les entreprises.

L'éviction des gouvernorats et leur rôle trop peu défini avaient été pointés par l'équipe de l'USAID qui participait à la démarche. Le rapport du bureau de consultants de l'USAID qui présente les corrections du premier brouillon de la stratégie nationale de gestion des déchets préalablement rédigé par le comité national, met à plusieurs reprises cet élément en évidence. Le rapport invite les autorités à faire plus de place aux autorités locales, notamment à être moins directives concernant leur façon de mettre en œuvre l'opération du service qu'elles ont en charge : « *Section 4 is very prescriptive regarding what the Governorates must do.* » (Epiq, 2000 a, p. 15). Plus loin, amendant la partie consacrée au rôle des

gouvernorats, le correcteur note « *This is suggesting because this section is a listing of tools to aid in the development of the Governorates strategies, objectives and work plans. Making it an annex would also lessen the authoritative nature of the section* » (Epiq, 2000 a, p. 19).

Cette précipitation et cette centralisation de la réforme de gestion des déchets ont conduit à bien des écueils. Notamment suite aux modifications législatives facilitant les procédures de délégation, de nombreux gouvernorats se sont lancés dans l'aventure de la délégation au secteur privé étranger, mais ils n'ont pas été en mesure de mener les démarches à leur terme (Behairy, 2003 et entretien avec un consultant chez EcoConserv, réalisé le 22/05/2009) en raison de moyens techniques, financiers et humains inadaptés.

Ainsi, la réforme de la gestion des déchets a été conduite de façon précipitée. Encadrée par les bailleurs de fonds et le gouvernement central, elle laissait peu de place à l'initiative et aux contrôles des autorités locales. Dans le cas des deux gouvernorats qui composent le centre de la capitale égyptienne, cette précipitation et cette ignorance du contexte local ont entraîné de grandes difficultés aujourd'hui non encore résolues. Ainsi, précipitation et centralisation sont considérées, dix ans après les réformes, comme les principales causes de difficultés du nouveau service mis en œuvre. Les modalités institutionnelles et opérationnelles de la gestion des déchets en 2010 sont donc fortement empruntées de cette centralisation originelle.

C. Issues des procédures d'appel d'offre, partage des marchés et situation en 2011⁵⁰

Les appels d'offre internationaux ont été conduits sur la base des découpages territoriaux des zones denses des gouvernorats. Le Caire a été découpé en 4 zones (Nord, Est, Ouest et Sud), Giza en deux zones (Nord et Sud) et Alexandrie a été déléguée dans son intégralité.

Les marchés ont été remportés de la façon suivante.

1/ Alexandrie

Le marché d'Alexandrie a été remporté en 2000 par la multinationale française Onyx, filiale du groupe Vivendi Environnement qui a créé une société de droit égyptien appelée Onyx Égypte qui deviendra, Véolia Égypte en 2003, au moment où la maison mère Onyx a changé de nom. Le contrat concerne une population de 4 123 869 habitants (2006). Véolia Égypte était toujours en activité en 2010 mais elle s'est retirée du marché en 2011. L'entreprise était

⁵⁰ Le chapitre 6 de ce travail présente en détail ces entreprises. De même, un tableau disponible en annexe 1 présente le détail des contrats.

chargée de la gestion intégrale de la filière (nettoyage, collecte, transport, traitement dépôt des déchets domestiques, hospitaliers et industriels).

2/ Le Caire

□ *Le Caire Est*

Le marché du Caire Ouest a été remporté en 2001 par la multinationale espagnole *Fomento de construcciones y contratadas* (FCC). L'entreprise a créé la société de droit égyptien *Egyptian Environmental Services* (EES). EES était toujours en activité. en 2011. Le contrat concerne une population de 3 094 328 habitants. L'entreprise est chargée de la gestion intégrale de la filière (nettoyage, collecte, transport, traitement dépôt des déchets domestiques, hospitaliers et industriels).

□ *Le Caire Nord*

Le marché du Caire Nord est remporté par l'entreprise italienne Ama International en 2002 qui a créé la société de droit égyptien Ama Arab afin de prendre en charge l'opération du contrat. Ama Arab est toujours en activité au Caire Nord. Le contrat concerne une population de 1 664 085 habitants. L'entreprise est chargée de la gestion intégrale de la filière (nettoyage, collecte, transport, traitement dépôt des déchets domestiques, hospitaliers et industriels).

□ *Le Caire Ouest*

C'est la multinationale espagnole Urbaser qui a remporté le marché de la gestion des déchets au Caire Ouest en 2002. Elle a créé pour cela la société de droit égyptien Enser. Enser a rencontré de nombreuses difficultés lors de son installation en Égypte. Dans un premier temps, son matériel importé d'Europe a été bloqué aux frontières puisque les autorités douanières refusaient d'appliquer la nouvelle loi sur l'exemption des taxes à l'importation des équipements nécessaires à la fourniture des services urbains. Dans l'attente de son matériel, resté bloqué 6 mois, Enser n'a pu commencer à travailler et a reçu de ce fait des pénalités de la part de la CCBA (Debout, 2007). Plus tard des difficultés juridiques, opérationnelles et relationnelles l'ont décidée à se retirer du marché en 2005 après un recours devant la Court Internationale d'Arbitrage. L'entreprise lors d'une présentation à un forum économique, organisé en 2006 au sein du réseau des ambassades européennes et avec les autorités égyptiennes, avait évoqué comme principales raisons à son départ : les problèmes pré-contractuels, les problèmes financiers du client, des problèmes sociaux, le manque de coordination institutionnelle, l'inefficacité des procédures de résolution des conflits, le

manque d'application de la loi et les problèmes d'arbitrage (document power-point de l'entreprise lors d'une présentation à destination des ambassades européennes et des autorités égyptiennes, fourni par la mission économique du Caire le 20/06/2007).

Après son départ, le marché du Caire Ouest a été récupéré par l'entreprise Ama Arab qui est donc présente aujourd'hui sur le Caire Ouest et Nord. Elle est toujours en activité. Le contrat concerne une population de 750 534 habitants.

□ *Le Caire Sud*

Les procédures d'appel d'offre dans la partie Sud n'ont pas porté sur la gestion déléguée intégrale mais sur des segments de la filière : nettoyage des espaces publics et collecte domiciliaire - déchets hospitaliers - dépôt et traitement. Cette délégation par segment aurait découlé d'une volonté de laisser place aux entreprises égyptiennes qui avaient été exclues par les critères de sélection des appels d'offres internationaux. Le Caire Sud représente une population totale de 2 233 501 habitants.

- Les déchets hospitaliers

C'est l'entreprise égyptienne EcoConServ qui a remporté l'appel d'offre en 2003. Elle est chargée de la collecte, du transport et du traitement des déchets ménagers dans toute la zone Sud du Caire.

- Le traitement

C'est l'entreprise multinationale égyptienne Ecaru qui a remporté le marché du traitement et du dépôt des déchets dans la zone Sud du Caire. Toujours en activité, cette entreprise est chargée du tri, recyclage, traitement, compostage et dépôt. Elle assure l'opération de la décharge sanitaire du 15 de Mai.

- La collecte

La collecte a été séparée en deux concernant la collecte des déchets. Les districts de Maṣr al-Qadīma, de al-Basātīn, de Dār al-Salām, de al-ḥalīfa wa al-Moqaṭṭam et de Sayyeda Zeinab ont été réservés à la CCBA dans l'objectif de conserver les emplois de ses salariés. Tandis que les districts de Helwān, al-Ma'ādī et Tabbīn ont été ouverts à l'appel d'offre nationaux.

- Maṣr al-Qadīma, de al-Basātīn, de Dār al-Salām, de al-ḥalīfa wa al-Moqaṭṭam et de Sayyeda Zeinab

Pour gérer le service dans la zone sous sa responsabilité, la CCBA a créé en 2003 une entreprise publique *Fūstāt*. Cette entreprise se charge de la collecte des containers et du nettoyage des rues. Elle transportent ensuite les déchets dans la décharge du 15 de Mai. Dans cette zone, toute la collecte domiciliaire des déchets ménagers se fait par l'intermédiaire de sociétés de *zabbālīn* avec lesquelles le CCBA a signé des contrats de sous-traitance. De même, certains contrats de collecte sont signés avec des associations afin de collecter les déchets auprès d'institutions publiques.

Tous les déchets collectés par les opérateurs de cette zone doivent aboutir à la décharge du 15 de mai (sauf les déchets hospitaliers qui sont gérés à part par EcoConServ) y compris les déchets collectés par les *zabbālīn*. Là bas, ils sont triés et traités par l'entreprise Ecaru. En 2011, *Fūstāt* était toujours active sur cette zone.

- Helwān, al-Ma'ādī et Tabbīn

C'est l'entreprise égyptienne Europa 2000 qui a remporté l'appel d'offre pour la collecte des déchets ménagers dans la zone Sud, en 2003. Toujours en activité, elle est donc chargée du nettoyage des rues, de la collecte au porte-à-porte et au container et du transport des déchets. Les déchets qu'elle collecte sont évacués vers la décharge du 15 de Mai.

3/ Giza

Le gouvernorat de Giza a été délégué sur seulement la partie dense de son territoire. Cette partie (qui représente les secteurs du découpage temporaire des gouvernorats entre 2008 et 2001) a été divisée en deux secteurs : Nord et Sud.

□ Giza Sud

La partie Sud du gouvernorat de Giza a été remportée par l'entreprise multinationale espagnole FCC qui a créé une entreprise de droit égyptien appelée GES. Néanmoins, après des difficultés importantes, l'entreprise a décidé de quitter le marché en 2006. La GCBA a donc récupéré l'opération de ce secteur après le départ de l'entreprise, sans procéder à des nouveaux appels d'offre internationaux. La GCBA collecte donc aujourd'hui les déchets aux containers et dans les espaces publics, de même procède au nettoyage des rues dans les zones centrales et collecte les déchets des ménages dans les zones plus périphériques à l'ouest du gouvernorat et dans le district de Boulāq au Nord. Dans la partie centrale et dense du gouvernorat, la collecte domiciliaires des déchets est déléguée à des entreprises de chiffonniers par l'intermédiaire de contrats, de même que dans le district de Boulāq au Nord. Il y a 4 entreprises de chiffonniers qui travaillent en délégation à Giza (Al-Faraounia, Al-Obour, Environmental Protection et Al-Marwa). Deux associations sont également

déléataires du service : l'Association coopérative pour les services sociaux (*Al-ğama^cetta al-ta^cāūneyya al-astahlākeyya lilḥadamāt al-ğitmā^ceyaa*) et l'Association des collecteurs de déchets.

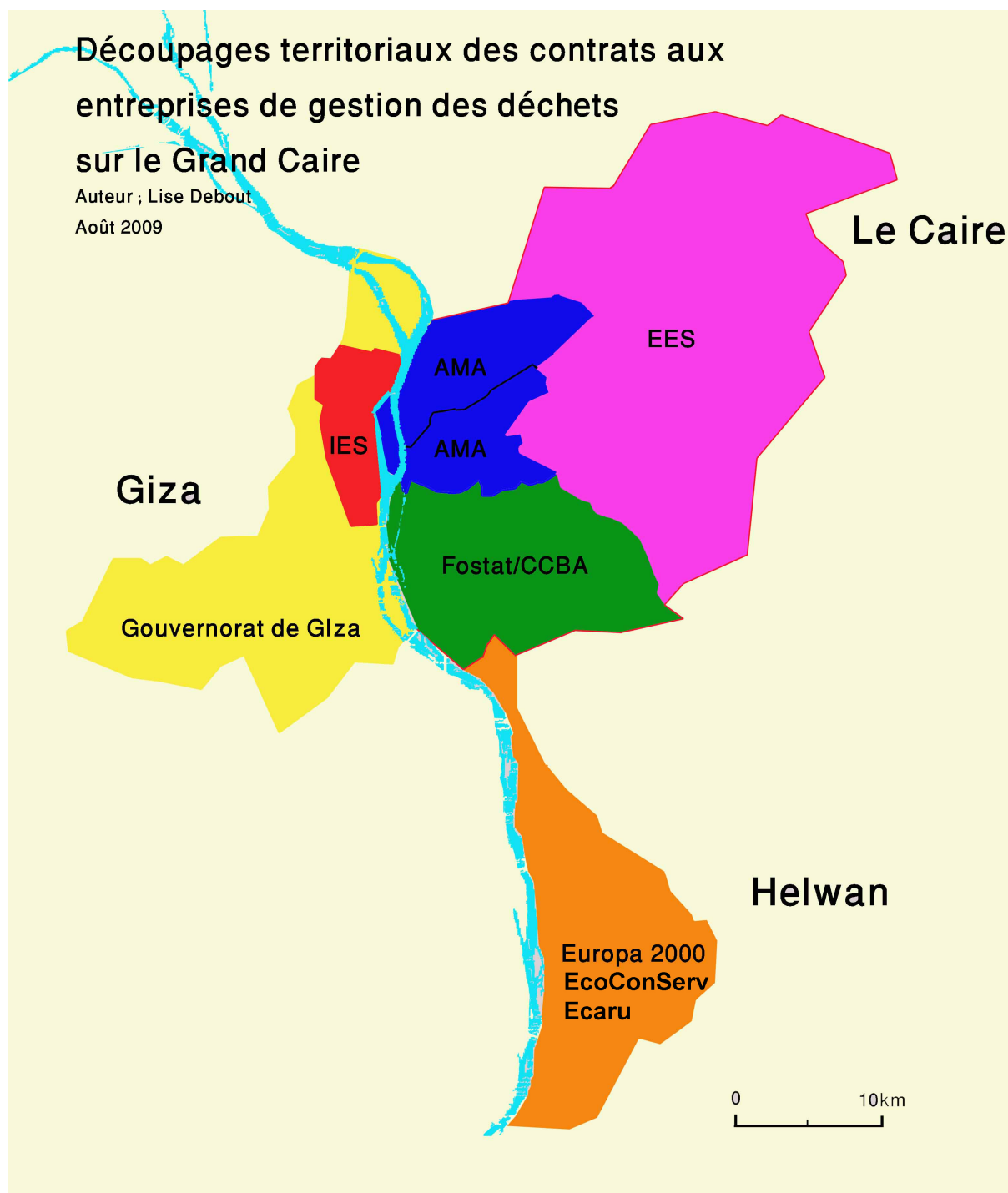
□ *Giza Nord*

Le marché de la gestion intégrale des déchets dans la partie Nord du gouvernorat de Giza a été remporté, en 2001, par l'entreprise multinationale Gesenu qui a créé une société de droit égyptien appelée *International Environmental Services* (IES). IES est toujours en activité à Giza. L'entreprise est chargée de la gestion intégrale de la filière (nettoyage, collecte, transport, traitement dépôt des déchets domestiques et industriels).

Il y avait donc au lendemain des appels d'offre au Grand Caire : trois entreprises espagnoles, deux entreprises italiennes et trois entreprises égyptiennes qui étaient en charge de la gestion complète ou partielle des déchets sur nos terrains. Il n'y avait plus en 2010 qu'une entreprise espagnole, deux entreprises italiennes et trois entreprises égyptiennes comme le montre la carte ci-dessous.

Carte 4. Découpages territoriaux des contrats des entreprises de gestion des déchets sur le Grand Caire

Réalisation : Lise Debout, 2009



Conclusion chapitre 3 : Un service public local sous contrôle national

L'histoire de la structuration du service de gestion des déchets ménagers en Égypte et la mise en place de la réforme montrent deux phénomènes différents. Tout d'abord, elle montre, le rôle particulier de l'État dans cette structuration et le passage d'une échelle locale de gestion à une échelle nationale. Elle montre ensuite, les évolutions dans le mode opérationnel du service qui passe d'une gestion fragmentée locale à une gestion intégrée par l'intermédiaire de la réforme.

Centralisation d'un service local

Né localement de la structuration des services sanitaires et des actions communautaires, le service de gestion des déchets était, jusque 1983, le fait d'une articulation entre autorités locales et communautés. Il était construit localement dans la mesure où il se structurait au regard des besoins locaux à travers les actions mises en place par les autorités locales responsables (loi sur la propreté de 1967) et la naissance d'un marché privé local (*zabbālīn*). Durant la période suivante et jusqu'à 1999, le service de gestion des déchets s'est « détaché » des territoires locaux. La gestion du service s'est complexifiée par l'apparition des autorités nationales dans l'organisation du service et par la stimulation d'un secteur privé formel. La structuration n'était plus le résultat d'une simple structuration locale. L'année 2000 a marqué un changement caractérisé par un « détachement » complet du service des territoires locaux. La réforme mise en place cette année-là signait un mode de gestion articulé entre autorités nationales et entreprises privées étrangères.

L'État, par ces transformations successives, a pris peu à peu le contrôle d'un service qui jusqu'alors était de la responsabilité des autorités locales. Le service de gestion des déchets dans ce cadre, participe du processus d'évidement des autorités locales tel que décrit dans le chapitre 2 de ce travail. Ce processus résulte d'une volonté de contrôle mais est aussi vecteur d'idéologies politiques de la part du gouvernement central.

En effet, au delà des besoins réels de la population, l'importance idéologique et politique dans la mise en place des services publics est primordiale. L'histoire de ces services

montre que leur construction n'était pas seulement destinée à répondre aux défaillances du marché, comme c'est souvent avancé, mais aussi à servir « une appréhension particulière des besoins, des coûts et des marges budgétaires aussi bien qu'à des arbitrages politiques » (Lemerrier, 2007, p. 47) pour les gouvernements. Donc, à répondre aussi à des préoccupations d'ordres économiques ou idéologiques comme le montre l'historiographie des services en réseaux (Bocquet, 2006). De même, si l'émergence de la politique nationale en 1999 s'explique par des effets de crise, des mobilisations sociales ou des facteurs exogènes, elle relève aussi peut être d'une forme « d'activation automatique » (Muller, 2011) historique dans laquelle l'État entend servir des intérêts qui lui sont propres en vue d'un projet politique, social et économique. Pour le gouvernement égyptien, la mise en place d'une politique nationale et d'un service public a historiquement correspondu, au-delà des enjeux sanitaires et environnementaux, à des volontés de différentes natures : le renforcement du contrôle de l'État et la modernisation du service.

En effet, la première réaction nationale, en 1983, peu de temps après l'investiture du Président Hosni Moubarak, est intervenue dans un contexte marqué par une vision très moderniste de la capitale cairote et par une volonté de l'État de vouloir reprendre le contrôle d'une ville dont l'aménagement lui échappait. 1983, date de la constitution des autorités de nettoyage, a aussi été l'année de la rédaction d'un nouveau plan d'aménagement pour le Grand Caire⁵¹. Faisant suite à une loi promulguée en 1982 sur la planification urbaine (Depaule et El Kadi, 1990), ce plan visait à contenir le développement de l'habitat informel sur les terres arables du Nil. Cette volonté d'aménagement était marquée par un discours de modernisation et de nettoyage urbain. Certains quartiers informels ont été à l'époque menacés de destruction sous la pression des promoteurs de biens immobiliers de haut standing (Deboulet, 1995). Il s'agit aussi le début des travaux de construction du métro du Caire, emblème de la modernité s'il en est dans le cœur des Égyptiens (Depaule et Tastevin, 2006). De même, la modernité urbaine face aux « zones sauvages » était à l'époque incarnée par les villes nouvelles érigées ou programmées par le gouvernement. Elles étaient présentées dans la presse officielle comme le symbole de la modernité, inspirée de l'Occident (Jossifort, 1995). L'État instigateur se targuait ainsi d'être le garant du bien être environnemental des habitants (Jossifort, 1995) et renforçait par là même son prestige. C'est aussi très certainement pourquoi la création du CCBA et du GCBA a eu pour vocation la régularisation de l'activité informelle des *zabbālīn* jugée archaïque, et qu'il leur fut demandé de se doter de véhicules à moteur et de reléguer leurs ânes au zoo (Wilbur Smith Associates, 1990). Ainsi, comme dans d'autres contextes, la propreté a pu contribuer à la mise en place d'un contrôle urbain par les autorités (Mérino, 2010).

⁵¹ Ce plan a été conçu avec l'aide de l'IAURIF (Institut Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France)

Un peu plus tard en 1992, lorsque l'État met en place un plan de gestion nationale des déchets, on était en pleine crise des quartiers informels alors que la bombe islamique de Imbāba (voir chapitre 2) venait d'exploser. L'État a alors entrepris de façon immédiate la régulation de ces quartiers en s'y déployant par le développement de l'accès aux services publics. C'est d'ailleurs dans les années 1990 que les responsables de la propreté ont commencé à évoquer la nécessité de desservir ces quartiers. De plus, et de façon peut être symbolique, les autorités publiques envisageaient de se concentrer sur les quartiers informels tandis que les quartiers planifiés étaient confiés aux entreprises privées. Là-encore, à travers la propreté, l'État marquait son territoire. Cette période des années 1990 n'est pas exempte des discours sur la modernité puisque c'est durant cette période que les premières entreprises étrangères ont investi au Caire et que les responsables de la propreté se réjouissaient de la modernité qu'elles véhiculaient. Enfin, en 1999, la situation de la propreté publique nécessitait certes une politique publique, mais cette crise a très certainement contribué à justifier des actions stimulées par différents éléments imbriqués : prêts des bailleurs de fonds et politiques de privatisations. Le gouvernement égyptien bénéficiait alors d'une latitude rêvée pour la mise en place d'un service moderne d'inspiration étrangère tel que le laisse entendre la stratégie rédigée. La mise en place de la stratégie change aussi considérablement le mode de gestion des déchets hérité de la construction historique de ce service.

Création d'un mode de gestion : de la fragmentation à l'intégration

Ce chapitre montre aussi que le service de la gestion des déchets est le résultat d'une structuration locale dans la mesure où il venait encadrer des initiatives locales. Néanmoins, cette gestion locale était caractérisée par une fragmentation et une absence de coordination globale qui nuisaient aux performances du service mis en œuvre. La stratégie nationale du début des années 2000, bouleverse complètement ce fonctionnement.

D'un service local partiel et fragmenté...

Jusque 1983, la gestion des déchets était peu coordonnée et le service était aléatoirement fourni entre collecte régulière des *zabbālīn* dans certains quartiers et opérations ponctuelles des autorités dans d'autres. Si une taxe était créée dès 1967 pour financer le service, rien n'avait été fait pour étendre la desserte vers des populations qui, bien que s'acquittant de l'impôt, n'étaient pas desservies.

Durant la période suivante et jusqu'à 1999, le service de gestion des déchets était le résultat d'une production mixte, complexifiée avec l'apparition des autorités nationales dans

l'organisation du service et par la stimulation d'un secteur privé formel. La gestion polymorphe de cette période a répondu à une articulation complexe entre autorités nationales et locales d'un côté, et communautés et entreprises privées égyptiennes de l'autre. L'apparition du contrat a marqué un changement substantiel dans la gestion des déchets et dans le rôle de chacun des acteurs concernés. Elle signifie en partie que les autorités changent de regard sur un service qu'elles considèrent davantage comme essentiel, ne devant pas relever du même régime que d'autres services libéraux dont les statuts sont entérinés par la licence (taxi, débit de boissons, vente ambulante, etc.). Mais, pour les chiffonniers, le changement est de taille puisqu'il induit un glissement de statut pour ces acteurs qui, de prestataires (licence), deviennent délégataires (contrat). Ainsi, plutôt que de payer pour rendre un service, ils sont rémunérés pour le faire. Face au secteur spontané local, l'introduction du contrat visait à en combler les défaillances, mais elle a aussi contribué, de fait, à stimuler un marché qui n'est plus nécessairement d'émanation locale comme l'étaient les mobilisations des chiffonniers. Le contrat a aussi amorcé un changement dans le rôle des autorités qui se sont conséquemment retirées davantage de l'opération directe, qu'elles n'ont jamais complètement assurée, pour se placer dans un rôle de contrôle et d'encadrement propre aux autorités délégataires. Même si les licences demeuraient, les entreprises travaillant sous contrat ont de fait été soumises à engagement (Sa'ad, 1997) et placées sous contrôle à la différence de la licence. Les autorités s'éloignent donc du service et plutôt que d'être directement impliquées dans la gestion des déchets, elles la regarde de haut.

Face à ces délégataires, un usager se dessinait. Puisqu'il payait pour le service que lui facturaient les entreprises, des lignes téléphoniques avaient été mises en place pour recevoir les plaintes des habitants (Ẓīn Al-ʿabḍīn, 1996). On voyait ainsi naître les « trois acteurs clefs » de la délégation de service public : l'autorité délégante, le délégataire et l'utilisateur. Néanmoins, si on s'acheminait vers un modèle de service public tel que défini dans le cadre de la construction historique européenne (Chevalier, 2005 ; Bauby, 2011), on était toujours à la fin des années 1990 loin d'une desserte universelle. En effet, même si la privatisation était perçue à cette période comme un moyen d'envisager la péréquation entre les quartiers riches et les quartiers pauvres et d'étendre la desserte, puisque les gains ainsi capitalisés devaient permettre aux autorités publiques de se concentrer sur les quartiers populaires, l'intégration financière n'est pas effective et l'universalité de la desserte à peine programmée.

... à un service et une gestion intégrés

Si la réforme marque une centralisation de la politique de la gestion des déchets, c'est aussi à ce moment-là qu'ont été institués tous les éléments constitutifs d'un service public. Munies d'une stratégie nationale, les autorités se sont donné les moyens de prendre en compte le long terme et les besoins des générations futures (Bauby, 2011) au travers de ce document d'action. La délégation complète par filière unique au secteur privé international

était pour elles, le gage de cette considération environnementale, économique et sociale. La délégation, à l'échelle des gouvernorats et non plus seulement sur de petites portions de territoire, devait permettre à chacun des habitants d'accéder au service à travers une fourniture universelle. Enfin, l'instauration de la taxe obligatoire modulée en fonction du revenu des ménages⁵², devait garantir la solidarité financière.

L'histoire de la gestion des déchets ménagers en Égypte que résume la frise ci-dessus (fig.8), montre que les différentes étapes vers l'établissement d'un service public ont été celles d'un éloignement des acteurs locaux par un saisissement nationale de la politique.

⁵² Au départ par une modulation sur la facture d'électricité.

Figure 8. Structuration du service de gestion des déchets en Égypte

Réalisation : Lise Debout, 2012

	1967	1983	1991	2000
Autorités responsables	Municipalités	Gouvernorat	Gouvernorat ou autorités centrales	Gouvernorat ou autorités centrales
Opération et gestion	Propreté : municipalités sur opérations ponctuelles Collecte : Communautés	Propreté : gouvernorats Collecte ménages : zabbālin	Propreté : Gouvernorat ou autorité nationale Collecte ménages : zabbālin et entreprises privées nationales et étrangères	Propreté, collecte, dépôt et traitement : entreprises privées nationales et étrangères
Forme du service	Non coordonné Fragmenté Non planifié	Non coordonné Fragmenté Non planifié	Non coordonné Fragmenté Non planifié	Coordonné Intégré Planifié
Document contractuel	-	Licence	Licence	Contrat
Recouvrement des coûts	- Rétribution contre service aux communautés	- Rétribution contre service aux zabbālin - 2 % de la valeur locative	- Rétribution contre service aux zabbālin - 2 % de la valeur locative	- Rétribution contre service aux zabbālin - Taxe sur facture d'électricité
Intégration financière	-	-	-	Intégration financière
Universalité	Desserte quasi-intégrale	Desserte dans les quartiers aisés seulement	Desserte dans les quartiers aisés seulement	Desserte universelle

Mise en place d'un service local sans gouvernement local ?

La stratégie nationale de gestion des déchets prévoit deux éléments : la mise en œuvre d'un système de gestion identique à tous les territoires et la mise en place d'une gestion intégrée locale par délégation de service public. Néanmoins, rien ne garantit que ces objectifs puisse être atteints.

La stratégie de gestion des déchets propose de gérer le service d'une manière qui change considérablement le « gouverner local », comme le montre le tableau suivant. La gestion des déchets qui se faisait au gré d'actions non coordonnées ne suivant pas d'objectifs déterminés, passe à une gestion unifiée et coordonnée. Les autorités locales (gouvernorats) en charge de la gestion sont directement responsables du service devant les citoyens redevables d'une taxe. De plus, la gestion intégrée invite à coordonner les actions autour du service. Le modèle de gestion des déchets proposé par la stratégie invite donc à une administration des politiques locales qui n'est pas coutumière des administrations locales en charge du service comme l'illustre le tableau suivant.

Ces changements **opérationnels** et **gestionnaires** ne garantissent pas néanmoins d'atteindre les objectifs de la stratégie.

En effet, la fourniture égalitaire du service de gestion des déchets, dans le cadre de territoires locaux très diversifiés (socialement et morphologiquement) et d'un service particulièrement sensible à des différences territoriales (chap. 1), est menacée.

Ensuite, la possibilité de la mise en œuvre du nouveau mode de gestion locale du service proposée par la stratégie interroge. En effet, la mise en œuvre d'un service public local dans le cadre d'une absence de gouvernements locaux (au sens de structures représentatives, autonomes financièrement et politiquement), semble problématique à la prise en compte des réalités territoriales.

C'est ce à quoi s'intéresseront les chapitres suivants. Le chapitre 4 s'attachera à illustrer le défi à l'uniformisation opérationnelle que constitue le service de gestion des déchets. Le chapitre 5 examinera les conditions de gestion locale du service à travers une mise à l'épreuve des gouvernements locaux. Enfin, le chapitre 6 montrera comment dans une dynamique combinée des actions d'acteurs et des caractéristiques du service de gestion des déchets, des transformations et adaptations locales peuvent permettre l'atteinte des objectifs de service public.

Tableau 6. Évolution des modes de gestion et d'opération du service avant et après la réforme au regard des gouvernements urbains

	Gouvernement urbain	Gouvernement urbain des déchets avant la réforme	Gouvernement urbain des déchets avec la réforme
Moyens	Autonomie financière	Autonomie financière	Absence d'autonomie financière
	Autonomie politique	Autonomie politique (gestion)	Pas d'autonomie de gestion (décision centrale)
	Représentativité de la population	Absence de représentativité	Absence de représentativité
	<i>Accountability</i> (Responsabilité, imputabilité, reddition)	Responsabilité partielle	Responsabilité
	Institutions pérennes	Pas de pérennité des institutions	Pérennité des institutions
Gouverner	Gouverner	Gouverner les déchets avant la réforme	Gouverner les déchets après la réforme
Fins	Atteindre des objectifs déterminés	Pas d'objectifs déterminés	Objectifs déterminés
	Coordonner des actions	Pas de coordination d'actions	Actions coordonnées
	Résoudre les conflits	Pas de modes de résolutions des conflits	Résolution par l'intermédiaire de l'arbitrage et encadrement contractuel des relations
	Servir l'intérêt général	Pas d'objectif d'intérêt général	Objectif d'intérêt général

CHAPITRE 4

LA GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS AU DÉFI DES TERRITOIRES ÉGYPTIENS

La réforme nationale de la gestion des déchets ménagers, lancée en 1999 en Égypte, envisage la mise en place d'une gestion intégrée des déchets égale sur tous les territoires. En remplacement de la fragmentation territoriale et opérationnelle de la fourniture traditionnelle du service, la réforme propose la mise en place d'une double gestion intégrée (fig.9).

1. Opération : gestion intégrée

*« Understanding the inter-relationships among various waste activities makes it possible to create an **Integrated Solid Waste Management** where individual components complement on another [...] some problems can be solved more easily in **coordination** with aspects of the waste system than individually; adjustments to one area of the waste system can disrupt existing practices in another areas, unless these changes are made in a **coordinated manner** » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000 p. 36)*

La gestion intégrée des déchets, mise en place par la réforme, est à la fois un concept et une méthode. En tant que concept, cette approche considère la gestion des déchets comme une chaîne dans laquelle toutes les composantes doivent être traitées comme un ensemble puisque chacune d'entre elle interfère avec les autres. La méthode de gestion, correspondant à cette approche, met en place des systèmes de réduction à la source des déchets produits, le recyclage, le compostage, la valorisation énergétique et enfin le dépôt. La gestion intégrée envisage donc intrinsèquement la gestion des déchets comme un système.

Considérant le système comme « 1. ensemble de pratiques, de méthodes et d'institutions formant à la fois une construction théorique et une méthode pratique, et 2. comme un ensemble possédant une structure constituant un tout organique » (Rey-Debove et Rey, 2012), la gestion intégrée, proposée par la stratégie nationale, crée un double système en termes de gestion et d'opération. C'est la gestion intégrée qui contraint à mettre en place un réseau et une gestion centralisée. Le réseau est destiné à endiguer les différents éléments de ce système pour leur mise en cohérence. Il s'agit par la création d'un réseau physique que chacune des actions menées ait, en effet, des répercussions sur la suite ou le précédent des opérations. La gestion centralisée quant à elle, est destinée à s'assurer de cette mise en cohérence. Elle permet de coordonner ces éléments afin de garantir l'atteinte des objectifs environnementaux et de service public (universalité et égalité). Le réseau doit être placé sous contrôle d'une gestion centralisée le surplombant et à même de corriger les « sorties de système ».

2. Territoriale : Universalité (égalité, équité et fourniture de tous)

La réforme vise à une universalité de la desserte par la volonté de desservir de la même façon tous les territoires concernés. De plus, le recouvrement par la taxe et la péréquation financières mis en place contribuent à une intégration territoriale.

La gestion des déchets produit donc un double système d'intégration (territoriale et de gestion) par rapport au mode de gestion précédent la réforme comme l'indique le schéma ci-dessous. La réforme de la gestion des déchets force donc une transversalité de la gestion (gestion intégrée) et une solidarité territoriale (péréquation et universalité).

Néanmoins, ce mode de gestion et d'opération intégrées sur tous les territoires est mis à mal par la nature du déchet entre rebut et ressource.

En effet, le rebut entraîne une dynamique centrifuge du service, c'est pourquoi la gestion des déchets est le plus souvent centralisée à l'échelle des territoires de production (villes, conurbation, etc.). C'est pourquoi elle est susceptible de changer d'un territoire à l'autre. De plus, l'évacuation du rebut par l'intermédiaire d'une desserte en surface, non enterrée, entraîne des phénomènes de captations de la ressource tout au long de la filière. Ces activités de récupérations sont à même de contrecarrer l'établissement d'un système intégré et sa gestion centralisée puisqu'elles constituent des sorties du système.

Enfin, le caractère combiné du déchet (rebut et ressource) contribue à accentuer les différences territoriales. Le déchet-rebut est bien souvent évacué vers des territoires périphériques et contribue ainsi à leur dépréciation. Tandis que le déchet-ressource entraîne des phénomènes de captations inégaux en fonction des gisements.

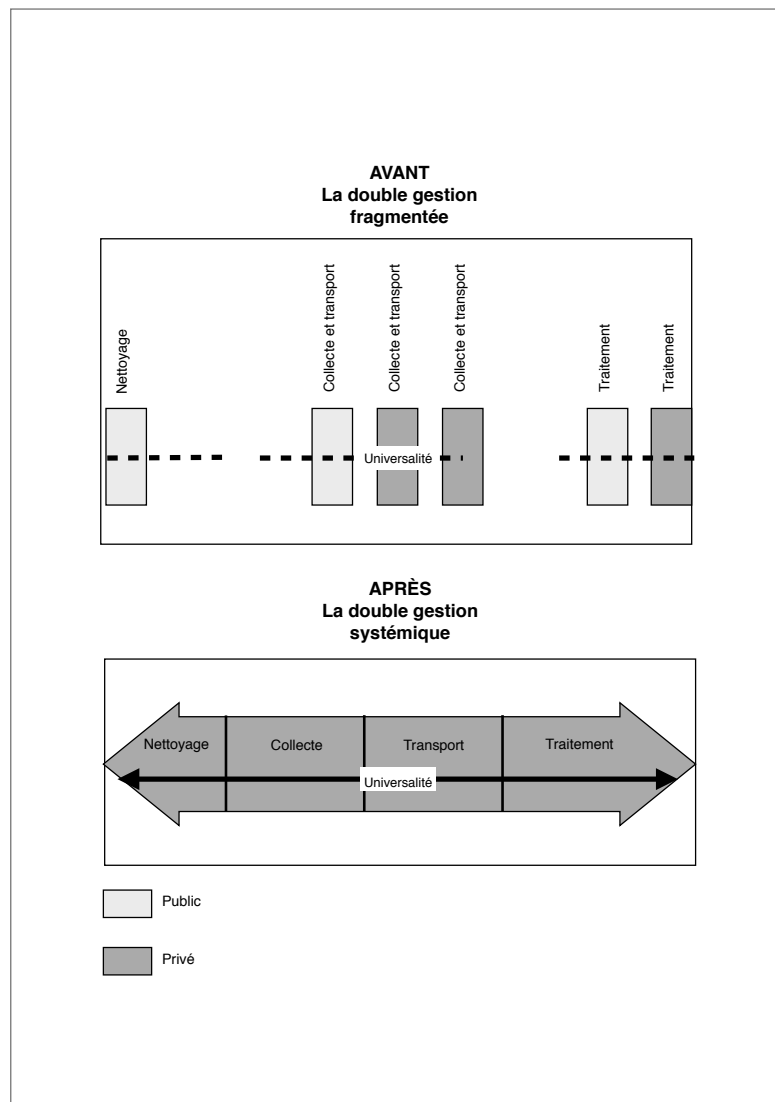


Figure 9. Schéma du passage d'une gestion fragmentée à une gestion systémique

Réalisation : Lise Debout, 2012

Nous avons postulé, dans le chapitre 1 de ce travail, que ces différentes caractéristiques faisaient du service de gestion des déchets, un service sensible aux différences territoriales (en termes de forme urbaine, de niveau socio-économique des ménages et d'acteurs), particulièrement dans le cas d'une grande hétérogénéité urbaine. Et que, de ce fait, la mise en place d'un système uniforme sur tout le territoire égyptien était compromise.

L'objectif de ce présent chapitre est de montrer, à l'aune du cas égyptien, la réalité de cette sensibilité territoriale du service de gestion des déchets. Après avoir présenté la gestion institutionnalisée de la politique nationale (section 1), il montrera comment ce modèle uniforme de gestion intégrée est mis en défaut par : les différences territoriales des territoires concernés (section 2) et par les mobilisations que les déchets suscitent (section 3).

Section 1/ La gestion intégrée des déchets en 2011 : centralisation et uniformité

La réforme nationale invente un nouveau modèle de gestion du service qui vise à redessiner le cadre institutionnel et opérationnel de la gestion des déchets sur tout le territoire égyptien. Les principes d'une gestion intégrée des déchets constituent à la mise en place d'un réseau et d'une gestion centralisée. Il s'agissait donc, pour les autorités, de simplifier le cadre de la gestion des déchets et de s'assurer de leur gestion coordonnée. Un cadre réglementaire et institutionnel clairement déterminé devait permettre la mise en œuvre identique du service sur tous les territoires concernés.

A. Cadre institutionnel : partage des responsabilités

1/Une responsabilité interministérielle

La stratégie nationale pour la gestion des déchets confie au gouvernement central toutes les responsabilités nationales ne concernant pas un gouvernorat spécifique ou un élément particulier du service (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000). Autrement dit, le gouvernement central est, selon ce texte, responsable des politiques générales relatives à la gestion des déchets. Ces responsabilités au niveau national, sont partagées entre plusieurs acteurs institutionnels ou relevant de la sphère civile selon les volontés de la stratégie nationale. Ainsi, aujourd'hui, la responsabilité des politiques de gestion des déchets se répartit comme suit.

□ L'encadrement des politiques environnementales

Le ministère d'État des Affaires environnementales est responsable de la conception et de la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales. Il joue aussi un rôle de régulateur par l'intermédiaire de l'*Egyptian Environmental Affairs Agency* (EEAA). L'EEAA, sous la tutelle du ministère d'État des Affaires environnementales, s'assure de la mise en œuvre des politiques du ministère et du respect des lois et règlements. L'EEAA a été créée en 1982 avant le ministère de l'Environnement (décret du Premier ministre, n°631 de 1982 (Sharawi J., 1997)). À l'origine la création de cette agence se justifiait par la volonté de ne pas entraver les activités des autres ministères en créant un ministère dédié à l'environnement. La solution de l'agence apparaissait donc comme un moyen d'éviter les écueils bureaucratiques induits par la création d'un ministère supplémentaire (Sharawi J., 1997). Mais le besoin de l'organisme de pouvoir émettre des lois sur l'environnement et d'être représenté au sein du cabinet a

suscité la création d'un ministère en 1997 (Wahaab, 2003). Néanmoins, le gouvernement égyptien a choisi de créer un ministère d'État plutôt qu'un ministère à part entière. En Égypte, les ministères d'État sont des ministères « fantômes » (Entretien traduit de l'anglais avec un consultant du ministère de l'Environnement, professeur d'ingénierie environnementale à l'Université du Caire, réalisé le 05/05/2011), dont la fonction est de faire le lien entre des organes exécutifs et le Cabinet ⁵³. Le ministère de l'Environnement n'a donc que peu de pouvoir et peu de budget. Le budget est concentré dans les mains de l'EEAA dont le personnel est directement désigné par le Premier ministre en tenant compte ou non de recommandations que peut faire le ministère de l'Environnement (Entretien avec un consultant du ministère de l'Environnement, entretien réalisé le 05/05/2011) Le conseil de direction de l'EEAA est composé de représentants de différents ministères et exerce un pouvoir ministériel au détriment du ministère de l'Environnement (art.3 de la loi). Ces autorités reçoivent leurs fonds directement du ministère des Finances sans qu'ils passent par les gouvernorats. Ainsi, le ministère de l'Environnement fait le lien entre l'EEAA et le Cabinet du Premier ministre, et dépend de l'EEAA pour obtenir des fonds. Selon la loi sur l'environnement n°4 de 1994, l'EEAA est présente au niveau local par l'intermédiaire de branches dans 8 gouvernorats (Une agence au Grand Caire, à Alexandrie, à l'est, au Sud et dans le centre du Delta, au Sud et au Nord de la Haute-Égypte et enfin dans la région de la mer rouge) (Sharawi J., 1997).

□ *La mise en œuvre locale sous contrôle des autorités nationales*

D'autres ministères sont aussi impliqués dans la gestion des déchets. Ainsi, conformément au décret n°134 de 1968, tous les services publics dans les villes nouvelles sont coordonnés par l'intermédiaire des représentations locales du ministère du Logement, de l'Équipement et du Développement urbain, qui joue ainsi le rôle des gouvernements locaux (Sherbiny et Debout, 2010). Selon le même décret, le ministère du Logement, de l'Équipement et du Développement urbain est responsable de la localisation des sites de décharge. Néanmoins, souvent d'autres agences interfèrent dans ces décisions. Par exemple la *General Organization for Physical Planning* (GOPP) est associée afin de s'assurer que ce territoire n'est pas réservé au développement d'un quartier futur.

De même, le ministère du Développement local contrôle les activités des gouvernorats et de leurs agences locales. Ainsi il contrôle également les activités concernant la gestion des déchets ménagers. Enfin, concernant la gestion des déchets dangereux, chaque ministère

⁵³ D'autres ministères sont des ministères d'État en Égypte : le ministère d'État pour les Antiquités, le ministère d'État pour la Recherche scientifique, le ministère d'État pour le Développement administratif et enfin, le ministère d'État pour l'Environnement.

concerné par l'activité polluante en est responsable (par exemple le ministère de l'Industrie, ou celui de l'Irrigation, etc.).

Mais d'autres ministères peuvent aussi interférer dans la gestion des déchets même si cette responsabilité ne leur est pas directement attribuée. Notamment le ministère de la Solidarité sociale, responsable de distribuer les autorisations aux ONG qui souhaitent travailler dans le secteur de l'environnement ; le ministère des Finances qui attribue les budgets pour la gestion des déchets aux administrations locales ; et le ministère de l'Investissement qui est responsable du suivi des investissements privés dans le secteur des déchets ou autres (Sherbiny et Debout, 2010). Ainsi, bien que ces ministères n'ont pas la responsabilité directe de la gestion des déchets, leurs décisions ont un impact important sur le domaine, c'est pourquoi nous y ferons parfois référence.

2/ Niveau local : des gouvernorats sous tutelle

La stratégie nationale de gestion des déchets attribue aux gouvernorats la pleine responsabilité de toutes les activités relatives à la gestion des déchets sur leur juridiction. Cette responsabilité peut être assumée de façon directe ou déléguée (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000 p.54). En effet, selon la loi n°38 de 1967, les gouvernorats sont responsables de la gestion des déchets, de la délégation et du contrôle de l'exécution du service.

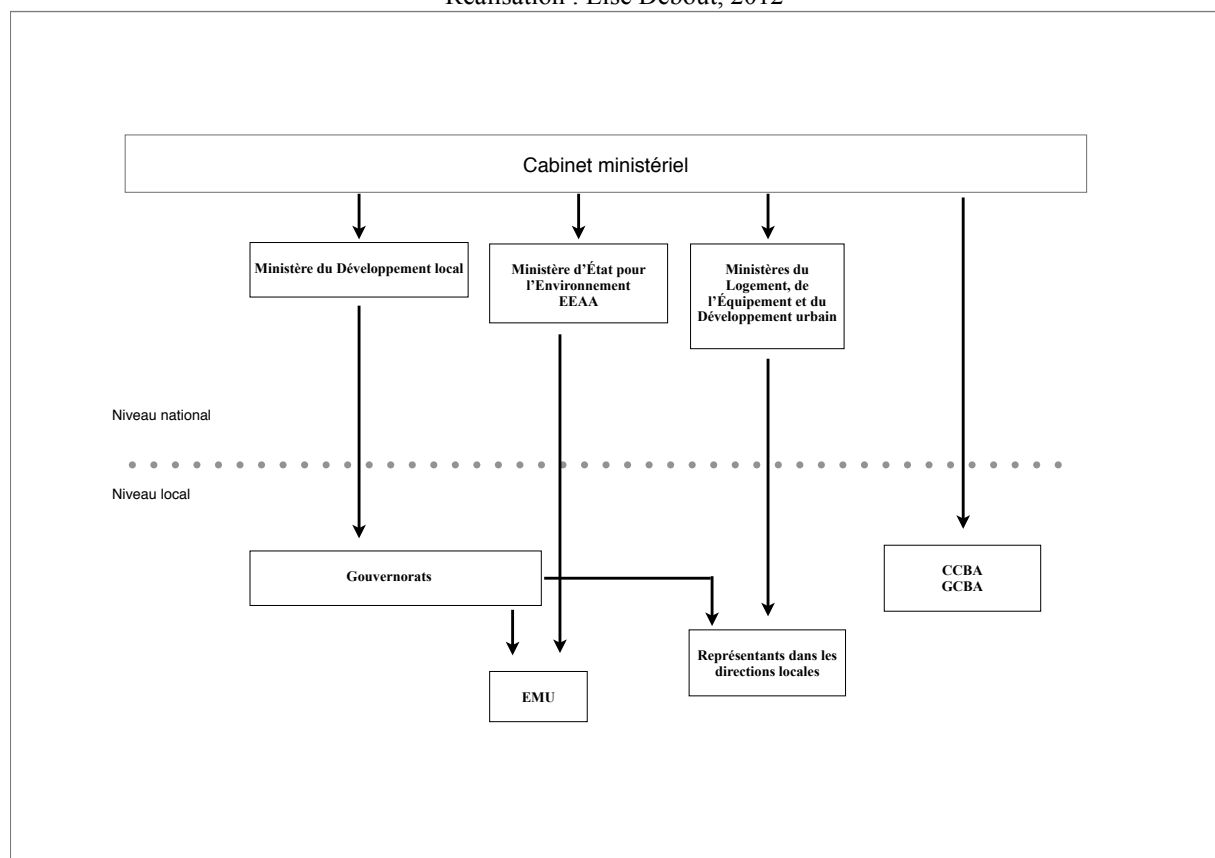
Néanmoins, en 1983, le décret présidentiel n°284 a créé les autorités d'embellissement du Caire et de Giza (CCBA et GCBA). Ces agences, qui ont été chargées de la responsabilité de la propreté et de la gestion des déchets, sont venues retirer aux gouvernorats de Giza et du Caire des prérogatives que la loi leur attribuait. Ces agences sont dotées de la personnalité morale et ont donc, selon la loi, une autonomie administrative et financière. Elles sont directement sous autorité du Cabinet du Premier ministre, même si leur gestion est suivie par le gouvernorat. Le personnel de ces agences est nommé par le Premier ministre (art.3 de la loi n°4 de 1994) sur recommandations éventuelles des gouverneurs de Giza et du Caire (Entretien avec un enseignant à l'université du Caire, consultant du ministère de l'Environnement égyptien réalisé le 05/05/2011). Elles sont ainsi des organes exécutifs au même titre que l'EEAA (Entretien avec un cadre du ministère des Finances réalisé le 2/06/2010). Elles sont donc responsables de la délégation de la gestion des déchets et sont les signataires du contrat à la place du gouvernorat. Leurs directeurs de ces agences siègent au conseil des fonctionnaires du Gouvernorat du Caire et de Giza (Said, 2005).

Après la création du ministère de l'Environnement, des *Environmental Monitoring Units* (EMU) ont été créées dans chacun des gouvernorats afin de prendre en charge les questions

relatives à l'environnement dans les gouvernorats qui ne sont pas dotés d'autorité de nettoyage et d'embellissement (CCBA et GCBA). Les Emu composent la direction « environnement » des gouvernorats et, à ce titre, leur directeur siège dans le conseil des fonctionnaires locaux. Il est le représentant du ministère de l'Environnement au niveau local mais est placé sous autorité du gouverneur qui incarne l'autorité de tous les ministères centraux au niveau local (Mayfield, 1996). Ainsi, ces Emu ont les mêmes responsabilités que les autorités d'embellissement concernant la gestion des déchets. C'est le cas à Alexandrie qui ne dispose pas d'autorité de nettoyage et d'embellissement. Ce qui explique que lors de la démarche de privatisation, le contrat a donc été signé par le gouvernorat lui-même.

Figure 10. Cadre institutionnel de la gestion des déchets en Égypte

Réalisation : Lise Debout, 2012



L'organisation de la gestion des déchets au niveau local et national (fig. 10), que dessine la stratégie, est fortement liée au gouvernement central. En ce qui concerne les déchets comme les autres domaines de la gestion urbaine, le niveau local est tributaire du contrôle national au travers de la tutelle des ministères sur les directions des gouvernorats (chapitre 2) et de la présence d'organes ministériels déconcentrés dans leurs conseils administratifs. Dans le cadre des deux gouvernorats de la capitale, le système est encore davantage vertical, puisque les autorités de nettoyage sont sous l'autorité directe du Cabinet.

Ainsi, le gouvernorat se voit privé de la responsabilité directe de la gestion des déchets et de la délégation qui lui confiait la loi n°34 de 1967, dans la mesure où il n'est pas signataire du contrat de délégation. Néanmoins, ayant rang de ministre et ayant autorité sur les agences publiques de sa juridiction selon cette même loi, il a quand même indirectement un contrôle sur ces procédures de délégation.

La présence de ces agences de nettoyage ou non dans la gestion locale des déchets a un impact important sur la mise en œuvre du service puisqu'elle rajoute un acteur dans sa gestion. Ceci contribue à faire varier les situations d'un gouvernorat à l'autre dans ce système que l'on souhaitait unifié.

B. Cadre réglementaire : gestion et financement

1/ La gestion des déchets : absence de loi spécifique

La réforme de la gestion des déchets ménagers, n'a pas entraîné l'élaboration de loi spécifique. De ce fait, la gestion des déchets relève toujours d'une diversité de lois et de règles. Conformément à une responsabilité partagée au niveau national, les principales lois faisant référence aux déchets ménagers émanent de différents ministères.

- Le décret n°134 de 1968 du ministère de l'Habitat et de l'équipement public concerne le dépôt des déchets et attribue sa responsabilité au ministère de l'Habitat et de l'équipement public.

- La loi n°48 de 1982 est dédiée à la protection des eaux du Nil et attribue la responsabilité du dépôt des déchets au ministère des Ressources en eau et de l'irrigation et au ministère de la Santé et de la population.

- Le décret présidentiel n°284 de 1983 consacre la création des CCBA et GCBA.

- La première loi sur l'environnement en Égypte est la loi n°4 de 1994, rédigée par l'EEAA, elle concerne la collecte, le dépôt et le traitement des déchets en se concentrant principalement sur les déchets dangereux. Elle indique pour principaux responsables des déchets et de leurs impacts environnementaux, le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Habitat et de l'équipement pour la sélection des sites de dépôt.

- Le décret présidentiel n°86 de 2010 vise à transférer les sites de dépôt des déchets en dehors des frontières du Grand Caire.

2/ Lois relatives au financement du service

Lorsque la réforme est mise en place, les autorités conscientes du coût supplémentaire qu'allait représenter le nouveau système, ont décidé de mettre en place une nouvelle taxe sur les citoyens destinée à recouvrer les coûts du service. Après la première concession à Alexandrie, le gouvernorat a décidé d'apposer la taxe sur la facture d'électricité. Imaginées par l'USAID, ces taxes présentaient un montant de base fixe et augmentaient en fonction de la consommation électrique, afin de tenir compte des revenus de la population.

Néanmoins, en 2005, ce mode de facturation qui avait été élargi aux gouvernorats du Caire et d'Alexandrie, ayant aussi procédé à la délégation du service de gestion des déchets, est jugé inconstitutionnel par la Haute Cour Administrative au nom de l'article 19 de la constitution indiquant que une taxe générale ne peut être imposée dans une loi spécifique. Trois mois plus tard, l'Assemblée du Peuple a amendé la loi n°43 de 1979 sur les administrations locales par la loi n°10 de 2005. Cette nouvelle loi instaure le prélèvement d'une taxe de 1 à 10 EGP par mois et par habitation dans les gouvernorats urbains et d'une taxe de 1 à 4 EGP dans les gouvernorats ruraux. De même, le prélèvement d'une taxe de 10 à 30 EGP par mois pour les commerces et toute activité commerciale (service, profession libérale, industries...) selon leur activité. La loi précise que le montant de ces taxes doit être décidé en fonction des quartiers concernés et selon la décision conjointe des conseils populaires locaux et des gouvernorats (art. 8 de la loi n°38 de 1967).

Cet argent, toujours collecté sur les factures d'électricité, alimente le fond de la propreté des gouvernorats (*al-ṣonduq al-naẓāfa*) de façon plus ou moins directe (voir 3.1.). Il peut également être alimenté par des dons privés. Ces fonds de la propreté sont exclus de tout contrôle de la part du niveau central puisqu'ils ne doivent pas figurer dans les budgets. Ils sont bien souvent dénoncés par les agents locaux comme étant utilisés à financer les fonctionnaires plutôt que le service.

C. Un mode de gestion intégrée : suivre les déchets

Pour les autorités nationales, mettre fin à la gestion fragmentée qui préexistait à la réforme, passait par la mise en place d'une gestion intégrée et d'une délégation complète. C'est en partie pour cela qu'à Alexandrie, à Giza et dans les zones Nord, Est et Ouest du Caire, la gestion des déchets ménagers a été déléguée de façon intégrale. Les autorités envisageaient ainsi un suivi des déchets depuis la source jusqu'au dépôt. Ainsi l'introduction des contrats indique la volonté d'une gestion complète :

« [Le service] comprend la collecte des déchets ménagers, commerciaux, industriels et hospitaliers et les encombrants, de même que la production d'engrais. Le service de propreté publique s'effectue depuis le balayage électrique et manuel jusqu'à la vidange des corbeilles, le lavage des rues principales et la propreté des plages, des jardins publiques, de même que du patrimoine, des marchés, des statues et des fontaines. » (Contrat d'Alexandrie, introduction, p. 4).

Il est plus régulièrement qualifié ensuite de cette façon « Projet de gestion et de collecte des déchets solides et leur élimination » au long des contrats de délégation aux entreprises étrangères (*machru^c idāra wa ġama^c al-moħalfāt al-şolba wa taħlaş menhā*). Dans le Caire sud, le gouvernorat a décidé de déléguer le service par segment, mais tous les déchets doivent néanmoins être acheminés vers le même point (la décharge du 15 de mai) et subir le même traitement sans aucune exception. C'est le cas aussi des contrats passés entre les autorités de propreté et les chiffonniers, qui ne concernent que le segment de la collecte. Mais là aussi, les contrats entérinent une gestion intégrée puisque les opérateurs s'y engagent à acheminer directement les déchets dans des lieux prédéterminés par les autorités : « La seconde partie doit [...] après les avoir collecter [les déchets ménagers] à les transporter directement dans la décharge de Shabramante » (Clause 3 du contrat de l'entreprise de *zabbālīn* avec la GCBA, traduit de l'arabe) ou encore « La seconde partie ne doit pas faire entrer ses voitures dans Manchiet Nasser et elle doit déposer ses déchets dans des endroits spécialement prévus pour ça [décharges officielles] et spécifiés par la première partie. » (Contrat CCBA/Entreprise de *zabbālīn*, clause 12, traduit de l'arabe). Ainsi, même si les déchets prennent différents chemins, ils doivent à la fin du processus être retournés au même point.

Cette gestion intégrée et cette affectation d'une tâche uniforme sur tout le territoire est un grand changement dans la structuration du service qui existait auparavant. En effet, elle vient rompre avec des actions isolées, non coordonnées conduisant à une « fuite » des déchets et conséquemment à une absence de contrôle. De même, par la création du couple territoire/opération, elle change les critères de définition des territoires et construit de toutes pièces des territoires d'opération totalement différents du système précédent.



Par la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel de gestion des déchets, le gouvernement égyptien souhaitait mettre en place une gestion identique sur tout le territoire égyptien, répondant aux mêmes critères environnementaux. Ainsi, le cadre institutionnel de la réforme de la gestion des déchets ménagers et le cadre législatif dans laquelle elle prend place, confirment la présence du gouvernement central au cœur du dispositif. Au niveau national, la verticalité et la centralité de l'administration peuvent se maintenir dans la transformation des politiques de gestion des déchets. Néanmoins, la mise en œuvre locale de la réforme, par les mobilisations et les différences territoriales, ne garantissent pas l'atteinte des objectifs de gestion intégrée. Au contraire, de ce fait, c'est à une diversité des situations que l'on assiste qui menacent pour certaines l'atteinte des objectifs de la réforme.

Section 2/ Le déchet accélérateur des inégalités territoriales dans les villes égyptiennes

La géographie de la collecte des déchets avant la réforme était construite sur la base des territoires de gisement et était liée à la vision qu'en avaient les individus intéressés par cette ressource. Néanmoins, la réforme met en place des territoires totalement différents contribuant à leur « lissage » forcé et venant en bousculer les définitions.

A. La réforme, créatrice de nouveaux territoires

1/Avant la réforme, des acteurs non territorialisés ?

La carte de l'implantation des entreprises privées de gestion des déchets (carte 4) illustre de la nature territoriale des contrats. En effet, afin de procéder à la délégation, les gouvernorats ont été découpés sur la base des territoires administratifs du périmètre urbain dense des villes. C'est donc à l'échelle de ces territoires que doit se faire la nouvelle gestion intégrée des déchets. On affecte des tâches précises à des territoires ciblés. C'est cette articulation territoire/gestion intégrée qui constitue le plus grand bouleversement de la réforme puisque, avant cela, la gestion des déchets était fragmentée sur des territoires eux-mêmes fragmentés. Un déchet collecté à Zamalek dans le gouvernorat du Caire pouvait être acheminé vers Giza et déposé dans ce gouvernorat, de même que la même entreprise pouvait collecter dans deux gouvernorats différents ou encore une même tâche pouvait être effectuée plusieurs fois sur un même territoire alors qu'elle n'était pas exécutée sur un autre.

Avant la réforme, les acteurs et les tâches s'accumulaient sur les territoires sans que ces modes opérationnels ne soient coordonnés, ni que les déchets ne soient canalisés par une gestion intégrée. Ainsi, sur un même territoire une tâche pouvait être effectuée par plusieurs acteurs de différentes origines et statuts. Certains chiffonniers pouvaient, par exemple, avoir des droits de collecte sur uniquement 300 appartements répartis sur plusieurs rues. Ou encore ils pouvaient collecter au porte-à-porte sur un territoire dont la collecte domiciliaire était déléguée à une entreprise privée formelle, etc. Face à cela, les autorités qui avaient en charge le nettoyage sur leur juridiction venaient plutôt combler les manques de cette fourniture fragmentée et partielle des acteurs formels ou informels, que fournir un réel service. Cette gestion contribuait à la complexité du service, à la difficulté de sa lisibilité pour les citoyens, et à celle de la traçabilité des déchets pour les autorités (voir figure 11 ci-dessous). Elle nuisait donc au contrôle du service.

Cette organisation empilée et peu lisible du service pourrait faire penser à une absence de territorialisation des actions des opérateurs du service et à l'absence du territoire comme critère déterminant du développement de leur stratégie. Ce n'était pourtant pas le cas. L'empilement d'acteurs et de tâches était lié à la vision que les acteurs avaient du territoire et des critères qui déterminaient de leurs actions et de la localisation de celles-ci. Selon les acteurs, les territoires de la gestion des déchets ménagers se définissaient en termes :

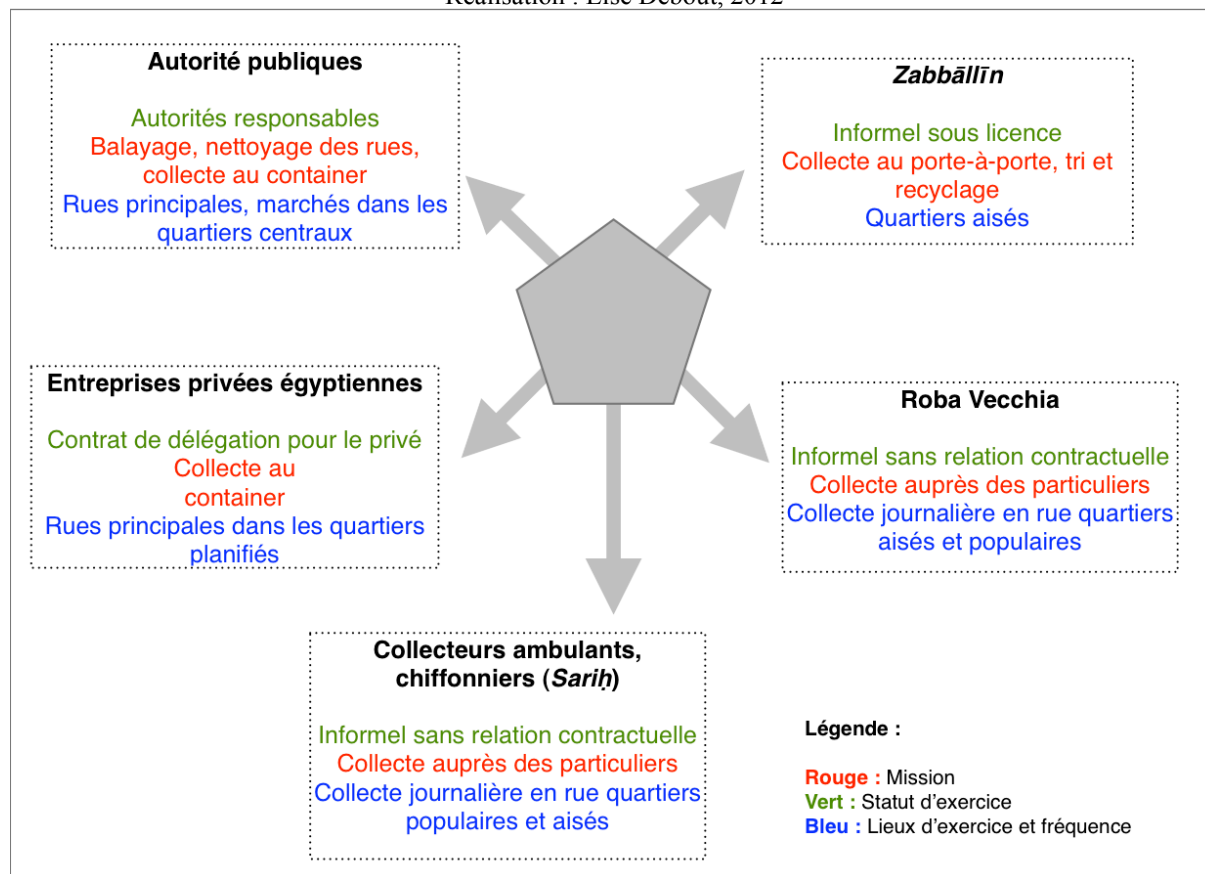
- de gisement : quels déchets, quelle qualité, quelle quantité ? ;
- de producteurs : qui produit et de quelles ressources financières disposent-ils ? ;
- de proximité géographique : où sont les gisements ? ;
- institutionnels : ces territoires sont-ils sous ma juridiction ?
- de forme urbaine : quel tissu urbain et quels techniques et équipements exigés ? ;
- communautaires : quel droit héréditaire ai-je sur ce territoire ?

Ces différents critères avaient des finalités variées pour les collecteurs informels. Ils contribuaient à s'assurer de l'abondance et de la bonne qualité des déchets collectés (déchets valorisables), de la capacité des ménages à s'acquitter du pourboire (niveau économique des ménages) et de la limitation des distances à parcourir pour la collecte (rentabilité des coûts de déplacement en termes de temps, carburant et entretien mécanique le cas échéant par rapport à la qualité des matériaux collectés et aux ressources tirées des ménages). Pour les acteurs institutionnels ces critères de définition devaient leur permettre de répondre à leurs prérogatives (parfois *a minima*) et d'adapter leur opération aux équipements qu'ils possédaient, afin de ne pas augmenter le coût de la fourniture du service.

La répartition des tâches et des acteurs sur les territoires pouvait se schématiser comme suit :

Figure 11. Schéma des acteurs et de leur tâches au sein d'un même territoire administratif avant la réforme

Réalisation : Lise Debout, 2012



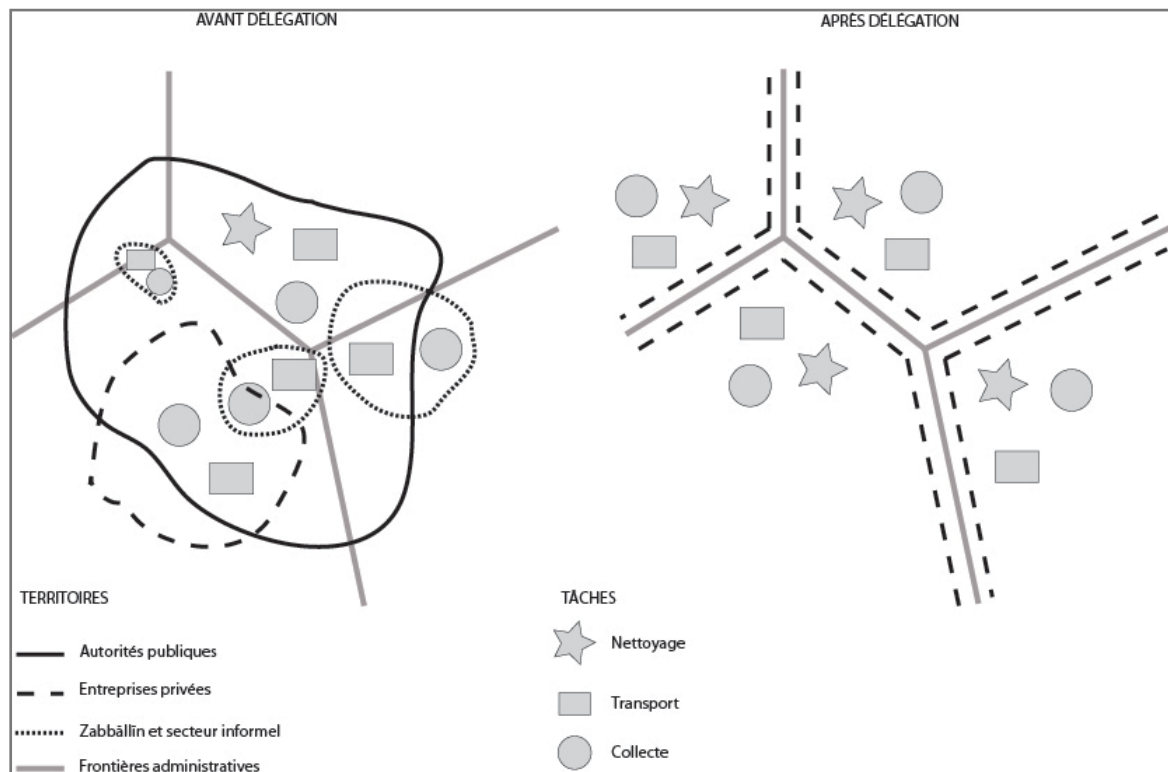
Les actions de ces acteurs étaient donc bel et bien territorialisées. De leur vision du territoire découlait la tâche qu'ils lui affectaient (et donc l'intérêt qu'ils lui accordaient). De fait, cette définition des territoires n'était pas homogène.

2/ Couplage territoire/opération

La gestion intégrée et l'affectation d'une tâche uniforme sur tout le territoire est un grand changement dans la structuration du service. En effet, comme le montre la figure ci-dessous (fig.12), elle vient rompre avec des actions isolées et non coordonnées conduisant à une « fuite » des déchets et, de ce fait, à une absence de leur contrôle. De même, par la création du couple territoire/opération, la gestion intégrée change les critères de définition des territoires et construit de toutes pièces des territoires d'opération totalement différents du système précédent.

Figure 12. Schéma d'invention du couple territoire/opération avec la réforme

Réalisation : Lise Debout, 2012



Ce ne sont plus les critères qualitatifs des acteurs qui créent les territoires mais les objectifs de la gestion intégrée qui en conditionnent la définition.

B. Les territoires institutionnels de la gestion du service

Alors que la gestion des déchets précédente fonctionnait sur la base d'une définition des territoires issue de leurs perception par les acteurs (localisation, gisement, forme urbaine, etc.), les procédures de délégation ont changé ces critères de définition pour des territoires désormais perçus par l'intermédiaire de périmètres de délégation et de modes opérationnels. Ces nouveaux critères territoriaux, proposent un « lissage » rationnel des territoires destiné à en gommer les différences.

1/ Les territoires de délégation

Les périmètres de délégation ont été déterminés sur la base des frontières administratives délimitant la ville dense du Grand-Caire. Les contrats de délégation aux entreprises internationales mentionnent donc une zone administrative particulière. Le

gouvernorat du Caire, en tant que gouvernorat urbain est délimité en 4 régions administratives qui englobent la ville dense du Caire et à la tête desquelles sont placées des vice-gouverneurs. Les contrats de délégation respectent ces frontières. Le périmètre de service de l'entreprise Ama Arab correspond aux « frontières géographiques de la zone Nord du Caire telle que délimitée dans le cahier des charges et ses documents » (Contrat de Ama Arab, définition, p.3, traduit de l'arabe), la même définition est donnée pour le contrat de EES concernant la zone Est.

Dans le cas de Giza, en tant que gouvernorat rural, les découpages administratifs sont différents puisque le gouvernorat n'est pas divisé en régions mais en *markaz*, ou *madīna* découpées en districts (*ḥay*). Par exemple, la ville (*madīna*) de Giza est composée de 3 districts (Doqqi, 'Agouza et Boulaq el Dakrou). Lors de la délégation, seuls les territoires de l'urbanisation dense de Giza ont été délégués en deux zones Nord et Sud. La base géographique de ces zones n'a donc pas été des régions, mais directement des périmètres administratifs plus fins : 5 districts dans la partie Sud et 3 dans la partie nord.

À Alexandrie, ce sont les frontières complètes du gouvernorat qui ont servi à délimiter la zone. Mais dans le cadre d'une taxe imposée sur la facture d'électricité, les autorités ont choisi de déléguer le service par l'intermédiaire des zones déterminées par l'entreprise d'électricité d'Alexandrie. Ainsi la zone géographique du contrat est délimitée par les « frontières géographiques du gouvernorat d'Alexandrie qui comprend 18 secteurs délimités par l'entreprise alexandrine de distribution d'électricité présentées par les 18 cartes jointes à l'appel d'offre » (Contrat Alexandrie, définitions, p. 7, traduit de l'arabe).

C'est donc sur ces bases géographiques et administratives que les tâches et les acteurs ont été répartis. On applique par ces découpages, la même définition (administrative) à tous les territoires . De même, les tâches effectuées ne sont plus modulées par leur nature (forme urbaine, gisement, facteurs socio-économiques, etc.). Ce couplage territoire/opération contribue à mettre sur un pied d'égalité tous les territoires, ce qui n'est pourtant pas le cas.

2/ Les territoires de la péréquation à la recherche de l'équité

Ces territoires ne sont pas tous égaux en termes de forme urbaine et de populations, ce qui a des conséquences dans la fourniture du service. Ce sont leurs différences socio-économiques qui ont poussé les autorités à les différencier pour le recouvrement des

coûts du service . Et ce sont ces mêmes différences, ainsi que leurs différences morphologiques, qui contraignent les entreprises ont été contraintes à trouver des moyens palliatifs destinés à prendre ces différences en compte.

□ *Les territoires de la péréquation financière*

Un des premiers défi de la mise en œuvre de ce service public est d'assurer la cohésion sociale, économique et territoriale dans des villes caractérisées par une forte hétérogénéité sociale. Il a fallu que les autorités mettent en place et inventent des systèmes permettant l'équité. C'est dans cet objectif d'équité que la réforme a instauré des mécanismes de péréquation pour l'imposition de la taxe sur la propriété. L'objectif dès l'origine, de conditionner la taxe aux ressources des ménages constituait de fait une volonté de péréquation, c'est-à-dire de répartir le coût du service sur toute la population en fonction de ses ressources. De sorte que les ménages riches payent davantage pour le service que les ménages pauvres et qu'ils contribuent ainsi à aider financièrement ces ménages à accéder à un service abordable.

Dans un premier temps, cette péréquation n'avait pas de territoire. Elle se faisait à l'échelle des unités d'habitation (ou du moins des compteurs électriques ce qui pose question dans le cadre de compteurs partagés dans les quartiers illégaux). C'est pourquoi les 18 zones de gestion des déchets à Alexandrie correspondent au découpage administratif de la compagnie alexandrine pour la distribution de l'électricité (*šarkat al-iskandereyya li tawzīc al-kahrabā'*). Mais la nouvelle loi promulguée en 2005 a modifié ce mode de facturation en proposant trois montants différents de taxes. Dans l'imposition de ces taxes, « les circonstances économiques et sociales de chaque ménage doivent être prises en considération » (art. 8 de la loi loi n°38 de 1967 amendé par la loi n°10 de 2005, traduit de l'arabe). Cette taxe doit être fixée par les gouverneurs après consultation des conseils populaires locaux (art. 8, *ibid*). L'identification de ces ménages et la prise en compte de leurs revenus auraient pu être faits par l'intermédiaire des recensements du CAPMAS, organisme national de statistiques égyptien, qui procède à des recensements tous les quatre ans. Néanmoins, cela n'a pas été le cas. Cela est peut être dû aux lacunes des recensements antérieurs à 2006. Puisque que ce n'est qu'à cette date que de nouvelles méthodes de recensement des ménages ont été mises en place conduisant à des informations plus fines et plus fiables selon les acteurs (Entretien avec le directeur général de l'entreprise IES, réalisé le 28/05/2009). Quoi qu'il en soit les données de revenus des ménages sont difficiles à vérifiées⁵⁴.

C'est peut être aussi la fluctuation de ces considérations du fait du changement des revenus des ménages et de leur mobilité, qui a pu conduire à préférer une autre solution.

⁵⁴ Y compris, avec un accès fiable aux revenus des ménager déterminé d'un niveau de ressource élevé ou bas, est toujours problématique et ne permet pas lui même de se prémunir d'injustices.

C'est pourquoi dans la plupart des cas, ce sont des critères urbains et architecturaux qui ont été à l'origine de l'identification des ménages et de leurs revenus. Ce choix donne à penser qu'une détermination sur le bâti était pour les autorités moins complexe qu'un accès aux données par ménages. Ainsi, aucune des décisions des gouverneurs n'a pris en compte les ménages individuellement, mais ont été basées au contraire sur des périmètres de quartiers considérés comme « aisés », « intermédiaires » ou « bas ». Les premiers payent 9 EGP par mois, les seconds 6 EGP et enfin les derniers 3 EGP dans les deux gouvernorats. Ils sont donc compris entre les 1 et 10 EGP prévus par l'article 8 de la loi.

Ces découpages ont donc été effectués selon des critères variables plus ou moins objectifs correspondant souvent à la vision que les autorités ont des quartiers. À Alexandrie, ce sont les 18 zones de la compagnie d'électricité pour lesquelles a été évalué le niveau social et économiques des habitants qui ont servi de base à la fixation de ces taxes, avec les limites que cela entend pour des secteurs qui représentent plusieurs dizaines de milliers d'habitants. Dans le cas du Caire et de Giza, c'est sur des critères de forme urbaine et architecturale que les choix ont été faits. La largeur des rues a pu être un facteur déterminant dans cette catégorisation (Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 06/06/2009) : plus une rue était large moins elle était susceptible d'être habitée par des ménages pauvres. De même ont été pris en compte, la hauteur des immeubles, l'état des bâtiments, rue asphaltée ou non, etc. : « Ce sont des employés du gouvernorat qui se sont déplacés et qui ont déterminé si les habitations étaient de haut standing ou pauvres » (Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 06/06/2009, traduit de l'arabe). Ce sont donc des éléments subjectifs qui ont déterminé du périmètres de ces zones. Les appellations utilisées dans les décrets d'application des gouverneurs trahissent ces considérations. Ainsi à Giza, on parle de « secteurs populaires » (*menāṭeq al-cha^cbeyya*), « intermédiaires » (*al-moutawasta*) ou encore « nettes » (*al-moutmīza*) à Giza. Au Caire on parle de secteurs « de haut standing » (*menāṭeq rāqeyya*) ou de secteurs « pauvres *ʿachawāʿeyya* » (*faqīra ʿachawāʿeyya*). *ʿAchawāʿeyya* étant l'appellation retenue pour les quartiers non-réglementaires dérivant de la racine qui signifie le hasard. Au-delà du jugement de valeur dans la détermination de ces catégories, elles traduisent aussi (« secteur ») qu'il s'agit de zones à proprement parler et non pas d'unités d'habitations, ce qui témoigne d'une non-prise en compte des situations individuelles. Ainsi, le découpage des secteurs est basé sur les limites administratives des *qism*⁵⁵, quand par chance ceux-ci correspondent à la forme urbaine, ou alors basé sur les rues de la façon suivante :

- Des secteurs délimités par des rues : « zone délimitée (*maḥṣoura*) par la rue *Rabī^c al-ḡīza* et le prolongement de la rue *Ṣalāḥ Salām* jusqu'à la place *Monīb (...)* »,

⁵⁵ Plus petite unité du découpage territoriale égyptien à l'échelle de laquelle se font les recensements.

- ou des morceaux de rues « La rue *al-Ahrām* depuis la hauteur du canal *al-Harm* derrière le tribunal (...) » (extraits des périmètres déterminés par le gouvernorat de Giza pour l'application des taxes, traduits de l'arabe. Reproduction partielle en annexe).

Ces découpages arbitraires ne sont pas à l'abri d'inégalités. Rien ne permet d'assurer que tous les ménages d'une rue étroite ou d'une rue large disposent des mêmes revenus.

Ce caractère arbitraire des modes de péréquation limite les capacités d'atteindre les objectifs de service universel liés à des critères d'équité face au paiement du service. Certes, majoritairement les ménages aisés payent plus chers, mais certains ménages pauvres peuvent être défavorisés par ces critères territoriaux.

□ *Quels recours face aux inégalités de service ? La taxe comme limite*

Concernant l'équité en termes d'équilibre entre coût du service et revenus, le système de taxes pour le recouvrement des coûts de la gestion des déchets ménagers en Égypte se différencie d'un recouvrement par l'intermédiaire de la facturation pour différentes raisons.

- Avant la réforme, les ménages égyptiens pouvaient décider de s'engager avec un fournisseur ou non (les sociétés de *zabbālīn*) ce qui leur permettait de choisir le niveau de service qu'ils souhaitaient recevoir ou non en fonction de leurs ressources financières. Comme dans d'autres villes du Sud, un ménage qui souhaite bénéficier d'une collecte domiciliaire paie le service d'un collecteur. S'il ne peut s'offrir ou ne souhaite accéder à ce service, il ne s'y abonne pas et dépose ses déchets dans des containers publics, ou... dans des espaces vacants (Adjepolu G., 2002). Dans le cadre de l'eau par exemple, et dans un même quartier, un ménage peut réunir les économies nécessaires à l'investissement dans un compteur individuel d'eau et ainsi accéder au service formel d'eau courante, tandis que son voisin, plus pauvre n'aura pas cette possibilité et sera toujours contraint de s'approvisionner auprès des petits distributeurs d'eau ou à la borne fontaine.

- En Égypte, si la taxe avait été proportionnée à la consommation électrique comme prévu initialement, le ménage égyptien aurait pu modérer sa facture pour influencer sur le montant de sa taxe sur la propreté. C'est par ailleurs ce que faisaient les ménages dans les premiers temps de la taxe (Debout, 2007) (et voir chap. 5). Mais, dans le cadre de la taxe de la propreté et telle qu'elle est appliquée en Égypte, un ménage pauvre résidant dans un immeuble appartenant à la catégorie aisée selon les critères d'imposition de la taxe, ne

pourra pas contourner légalement cette taxe. De même, bien qu'imposé au taux le plus bas, si un usager est mécontent du service rendu ou trouve la taxe trop élevée au regard de ses revenus, il ne pourra pas influencer son prix en le modulant ni ne pourra exprimer son insatisfaction en faisant défection.

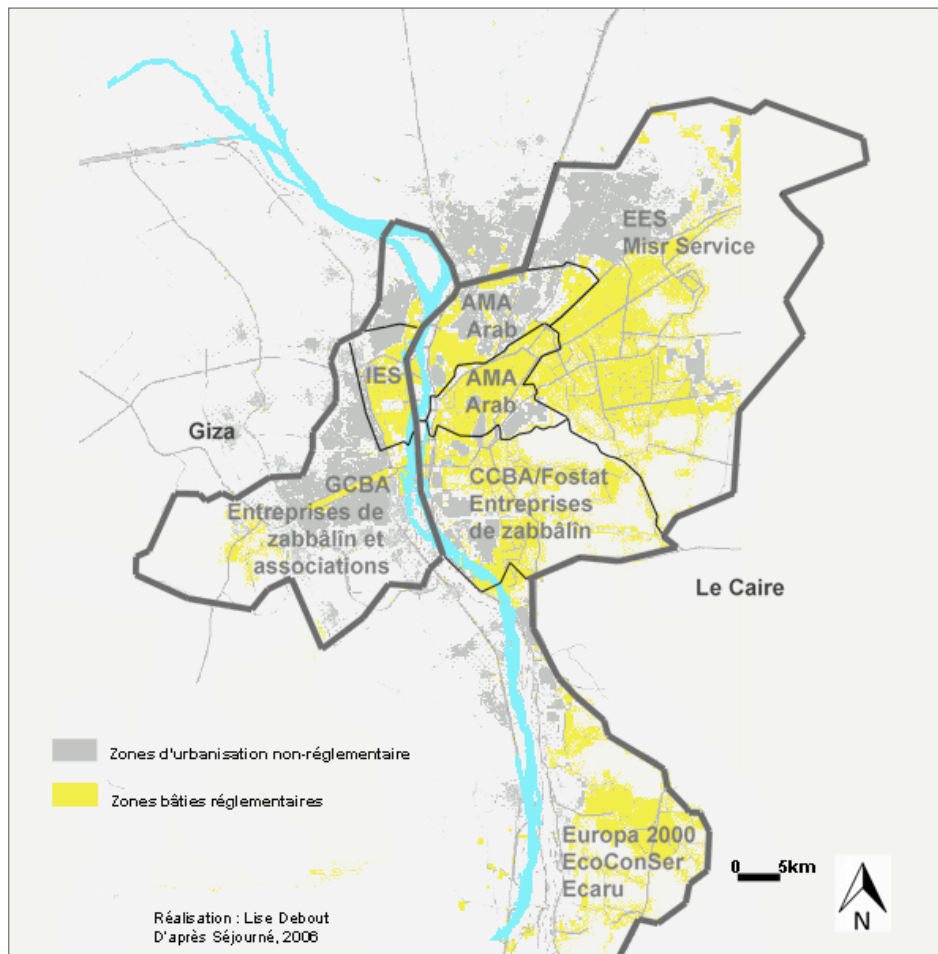
Ces inégalités sont sujettes à protestations de la part de citoyens payant pour un service. En Égypte comme dans d'autres cas d'Afrique (Entretien avec le responsable de la coopération décentralisée propriété au Grand Lyon propriété, réalisé le 28/06/2012), la nouvelle responsabilité endossée par les autorités publiques a fait naître des exigences accrues de la part des usagers du service qui attendent de leur part que le service soit rendu et de façon équitable. Aussi, la question des taxes a été l'une des premières mobilisations citoyennes autour de ce nouveau service (voir le chapitre 5 pour le détail de ces mécontentements et protestations).

3/ Découpages administratifs et variations urbaines

En effet ce fut l'une des grandes surprises des entreprises privées étrangères en prenant en charge le marché : les villes égyptiennes présentent des territoires très variés difficilement compatibles à leurs méthodes de gestion centralisée. Ces territoires présentent des différences en termes de populations, de forme urbaine, et de gisement.

Les territoires délégués aux entreprises privées, concernent un nombre d'habitants différent mais aussi des tissus urbains très différents. Défi urbain majeur en Égypte, l'urbanisation non réglementaire conditionne la fourniture de tous les services publics. La carte ci-dessous, montre l'emprise des zones d'habitat non réglementaire sur les territoires de délégation.

Réalisation : Lise Debout (2012) d'après la carte des zones non-réglementaires issue de (Séjourné, 2006)



Les opérateurs de la gestion des déchets ne sont donc pas égaux face à l'urbanisation illégale puisque les contrats basés sur les frontières administratives et urbaines n'ont pas pris en considération cet élément pourtant décisif. La densité de population dans ces quartiers dépasse les 1000 habitants par hectare contre 400 habitants par hectare en moyenne dans toute l'agglomération du Grand Caire (Chiffres du recensement de 1998 dans Séjourné, 2006). Cette densité de population conduit à une production de déchets au km² beaucoup plus importante dans les quartiers d'urbanisation non-réglementaire que dans les autres quartiers. Par exemple, le district de Imbāba composé d'une grande partie de bâti non-réglementaire, bien que représentant un tiers de la surface déléguée à l'entreprise IES, représente plus de la moitié de la population que couvre son contrat de délégation, et équivaut à 67% de son service (599 500 hab à Imbāba pour 395 430 à Doqqi et Agouza - (Entretien avec le directeur général de IES, réalisé le 28/05/2009). Du fait de cette densité, ces quartiers produisent donc plus de déchets par jour au km² que les quartiers réglementaires. Ceci, bien que les habitants des quartiers populaires produisent individuellement moins de

déchets par jour que ceux des quartiers réglementaires dont les ménages plus aisés ont des modes de consommation plus fortement générateurs de déchets.

« Le problème des zones pauvres ce n'est pas la saleté mais la densité. Elles sont les régions qui coûtent le plus cher. Quand on cherche à savoir combien de fois il est nécessaire de collecter ici ou là, nous regardons la densité, pas le niveau de richesse » (Entretien avec le directeur Général de IES, réalisé le 28/05/2009, traduit de l'anglais).

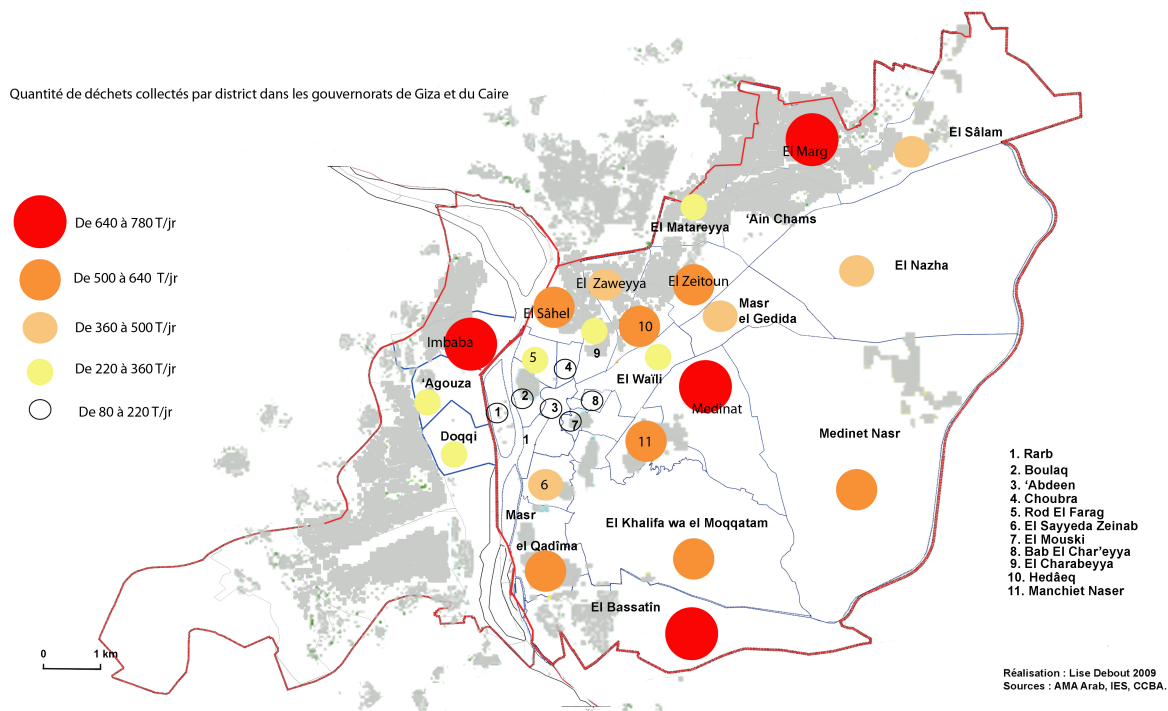
De même, les habitants des quartiers planifiés ne développent pas d'activités de récupération qui contribuent à faire sortir les déchets de la filière formelle comme évoqué dans le cas de Zaweyya. Néanmoins, même si les habitants des quartiers non planifiés produisent moins de déchets par tête (modes de consommation et activités de récupération) que les habitants des quartiers résidentiels, ils nécessitent néanmoins des collectes plus fréquentes puisqu'ils produisent plus de déchets au km².

Les cartes ci-dessous (6-7) présentent ces différences pour les régions du Caire Nord et du Caire Ouest. On y voit que les districts comportant une grande part de quartiers informels sont ceux dans lesquels la quantité de déchets ménagers collectée par jour est la plus importante (de 500 à 640 tonnes par jour ou de 640 à 780 tonnes par jours dans les districts de Al-Marg, Imbaba, Madinet Nasr, Al-Bassatin, Al-Zeitoun, etc) (carte 6) ⁵⁶. Tandis que la carte 7, présentant la quantité de déchets collectée par jour et par habitant, montre une collecte plus importante dans les quartiers résidentiels ou à forte activité commerciale (Zamaleck, les quartiers du Centre ville, Masr al-Gedida, Al-Nahza, Al-Khalifa et Al-Moqattam, etc.).

⁵⁶ Nous utilisons ici les données des déchets collectés car elles sont les seules disponibles puisque les déchets sont pesés sur les sites de décharges. Ailleurs (DEBOUT L., 2010, *Partenariats public-privé et gestion locale des déchets en Egypte*, Non publié, AFD, 70p.) nous avons tenté une estimation des déchets produits, mais ne l'avons pas utilisée ici pour plus de fidélité à la réalité des chiffres.

Carte 6. Quantité de déchets collectée par jour par district dans les gouvernorats du Caire et de Giza (en gris les quartiers non réglementaires).

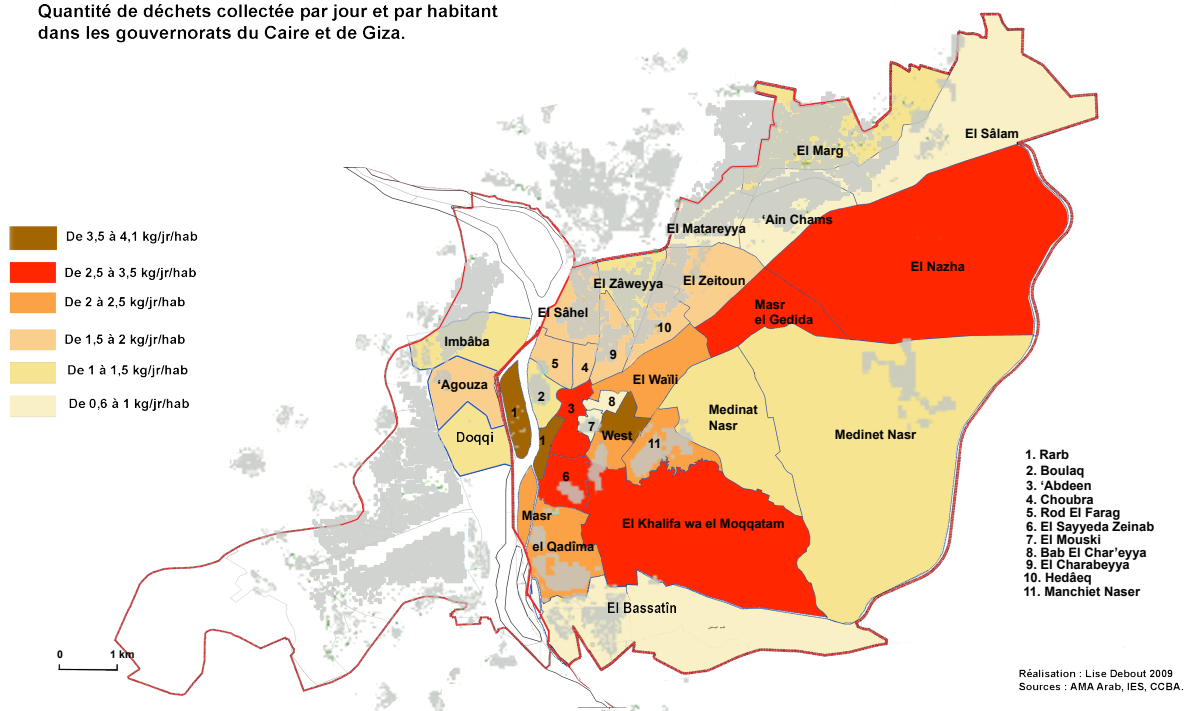
Réalisation : Lise Debout, 2012



Carte 7. Quantité de déchets collectée par jour et par habitant dans les gouvernorats du Caire et de Giza (en gris les quartiers non réglementaires).

Réalisation : Lise Debout, 2009.

Quantité de déchets collectée par jour et par habitant dans les gouvernorats du Caire et de Giza.



Or, leur voirie étroite, leurs rues majoritairement non asphaltées, de même que l'extrême densité de la population (pour les chiffres généraux voir chapitre 2 sur l'urbanisation informelle) compliquent leur desserte en collecte et en nettoyage. Il faut donc par exemple dans le secteur non-réglementaire de Imbāba, 344 collecteurs pour 6.5 km², contre 79 collecteurs pour 5,28 km² dans le quartier réglementaire de 'Agouza (calcul d'après données IES - 2009). Ainsi, le nombre d'équipement nécessaire est lui aussi plus important (tableau 7).

Tableau 7. Indiquant le nombre de véhicules à moteur nécessaire pour chacun des secteurs de l'entreprise IES à Giza.

Sources : D'après les données de l'entreprise, 2009⁵⁷.

Zones	Equipement
Doqqī	35.5
'Agouza	37
Imbābā	56.5

De même, les équipements destinés à desservir des quartiers planifiés sont inadaptés à la voirie étroite de ces quartiers qui demandent des équipements spécifiques. Afin de pénétrer dans les rues les plus étroites, les entreprises doivent fournir des équipements adaptés à la collecte des petites rues. Les photographies ci-dessous représentent les différentes étapes de la collecte à domicile dans le quartier de Zeitoun dans le Nord du Caire opéré par Ama Arab. On y voit un collecteur muni d'une charrette à bras effectuant la collecte au porte-à-porte dans les petites rues étroites (ill. 1),. Il porte ensuite le chargement de cette charrette soit vers un camion de petite taille (ill. 2) qui emporte son chargement vers une station de transfert, soit directement vers un camion muni d'une grue (ill. 3) qui emporte ensuite son chargement vers une station de transfert.

⁵⁷ Les chiffres à décimale renvoient à des appareils qui sont utilisés sur plusieurs secteurs.



1.



2.






3

Illustrations 1,2 et 3 : méthode de collecte de Ama Arab en quartiers non-réglementaires

Photographies : Lise Debout, le 03/05/2009

Tableau 8. Comparaison des prix d'opération du service de gestion des déchets dans les trois secteurs de la zone Nord de Giza, opérée par IES et illustration de la trame urbaine.

Source : Calculs d'après les données de IES. Images : GeoEye, 2012.

District	Tissu urbain (vue du ciel à 1.35 km d'altitude)	Coût total net par mois	Surface en km2	Coût par km2
'Agouza		270 752 EGP	5.28	46 681 EGP
Doqqī		205 134 EGP	5.05	40 620 EGP
Imbāba		526 946 EGP	6.5	81 068 EGP

Forme urbaine et densité, contribuent donc à augmenter le coût d'opération du service de propreté et de gestion des déchets dans ces quartiers comme le montre le tableau 8 ci-dessus. Ainsi à population égale, une entreprise qui a davantage de quartiers informels sur son territoire, doit faire face à des coûts d'opération plus élevés.

C. Les territoires d'opération

C'est précisément parce que les territoires administratifs qui constituent la base de la délégation ne sont pas semblables, que les entreprises proposent un autre découpage et créent des territoires supplémentaires procédant d'autres critères. À ces territoires de délégation s'ajoutent donc les territoires d'opération des entreprises destinés à organiser le service. Ainsi les services SIG (Système d'information géographique) des entreprises mettent en place des territoires de balayage, de collecte, de nettoyage mécanique des rues, etc. Ces territoires sont basés sur différents critères : nombre de km² de trottoirs par balayeur manuel,

rues concernées par le nettoyage mécanique dans le contrat, nombre d'appartements collectés par un même ouvrier. Ces considérations conduisent à un découpage plus fin et très diversifié des territoires de délégation, mais partant toujours à l'origine des territoires administratifs dessinés par les contrats.

1/ Territoires d'opération des entreprises

Dans le cas du contrat Nord dans le gouvernorat du Caire géré par l'entreprise Ama Arab, la zone est composée de 17 districts. Chacun est découpé en secteurs de collecte, lesquels sont découpés en zones de collecte, *idem* pour le balayage (district>secteurs>zones). Les zones de collecte comptent en moyenne 100 unités d'habitation. L'entreprise a, dans un premier temps, suivi les employés pour évaluer combien d'appartements ils pouvaient collecter en 6 heures (durée de leur journée de travail effectif) et sur cette base ils ont découpé les zones (chaque employé peut collecter en moyenne 450-500 appartements en six heures - entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 01/03/2009). Tandis que les zones de balayage découlent des mêmes observations concernant les balayeurs. Leur surface dépend aussi de leurs conditions physiques (asphalte, état des trottoirs, etc) et de la pénibilité de travail qu'elles entraînent. Les territoires de collecte et de balayage ne sont donc pas les mêmes comme le figure la carte 8 ci-dessous représentant le district de Hedayaq dans la zone Nord du Caire. Ces zones ont une importance puisqu'elles sont la base sur laquelle l'entreprise peut avoir recours à des sous-traitants (voir chapitre 6).

Illustrations de la page suivante :

En haut :

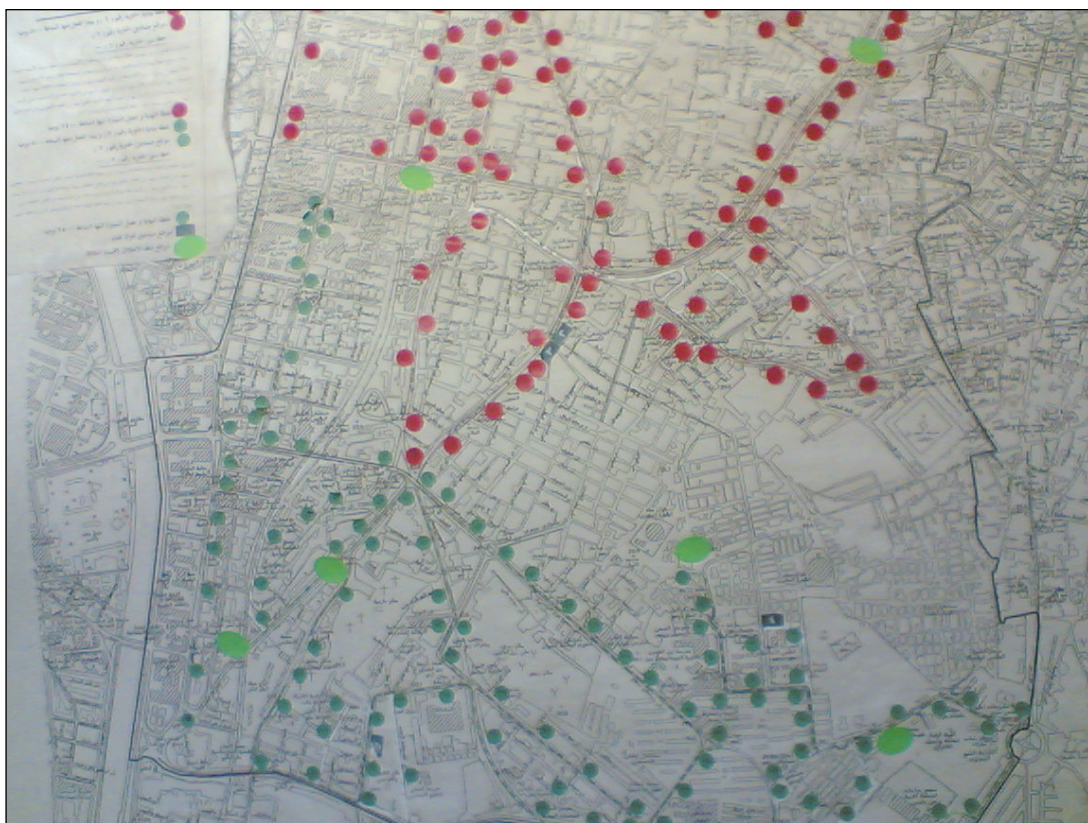
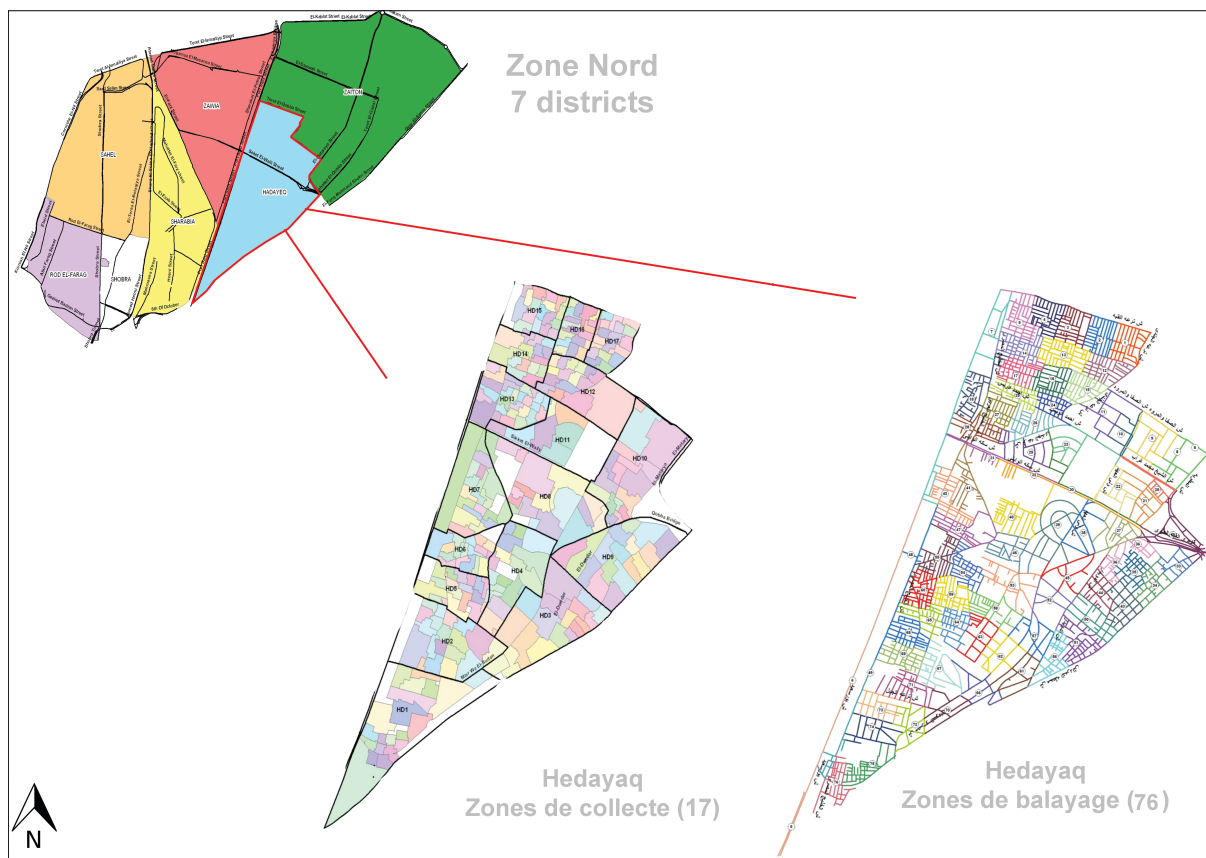
Carte 8. Zones de collecte et de balayage dans le district de Hedayaq dans la zone Nord du Caire opérée par Ama Arab

Réalisation : Lise Debout, 2012 d'après cartes Ama Arab.

En bas :

Carte 9. Reproduction de la carte murale présentant les parcours de collecte des camions de l'entreprise Fūstāt sur le district de Sayyeda Zeinab. Les points rouges présentent le parcours d'un camion et les verts celui d'un autre.

Source : Lise Debout, photographie prise le 09/06/2006 à l'antenne du CCBA dans le district de Sayyeda Zeinab.



2/ Territoires d'opération des autorités publiques d'embellissement et de nettoyage (CCBA et GCBA)

Les autorités de propreté ont une méthode de délimitation de leurs territoires un peu différente. Pour la collecte au container, elles se cantonnent à un passage dans les rues principales qui sont les seules à en disposer puisque ses camions de 4 ou 2,5 m de long ne leur permettent pas de passer dans les plus petites rues (Entretien avec le directeur de l'antenne du CCBA à Sayyeda Zeinab, réalisé le 20/08/06). Il existe ensuite plusieurs parcours comme le figure la reproduction photographique de la carte des parcours de collecte dans le district de Sayyeda Zeinab (carte 9). On y voit également que ces parcours délaissent de vastes zones résidentielles.

Concernant la collecte, la GCBA découpe des secteurs (*qeṭāʿ*) à l'intérieur des districts administratifs. À l'intérieur de ces secteurs, elle attribue des zones de collecte au délégataire et les présente de cette façon :

« District de Boulāq al-Dakrou, secteur numéro 1 :

La zone est à l'intérieure des limites telles que listées :

- Rue *Tarʿa al-Zamr* depuis le carrefour avec la rue *Al-Qanāyya* jusqu'au carrefour avec la rue *Moustafa Moucharfa* et continue jusque la rue *Taḥrīr* dans la rue *Maṣraf* et continu jusqu'au bout de la ring road (*ṭariq al-da'irī*) et continue jusque la rue *Nāhyā Yemīnān* jusqu'au carrefour avec la rue *Al-Qanāyya* (etc) » (Contrat GCBA/Zabbāl, clause 2, traduit de l'arabe).

Le territoire est délimité par une description sans faire mention de carte. Néanmoins, il s'agit bien d'un secteur géographique, c'est-à-dire d'une surface. Le secteur n°1 est celui qui est délégué, ce que signifie que la GCBA délègue des secteurs.

Pour la CCBA, qui sur le territoire qu'elle opère délègue la collecte domiciliaire aux chiffonniers, les procédures de délégation sont différentes au regard de l'exemplaire de contrat que nous avons pu consulté. Fidèle à son fonctionnement précédent où les *zabbālīn* travaillant sous licence devaient payer à l'unité d'habitation desservie, la CCBA continue de déléguer sur la base d'unités d'habitation plutôt que de territoires géographiques ou administratifs. Le contrat entre la CCBA et un *zabbāl* délégataire localise le périmètre de délégation dans la zone Sud, à partir du *qism* (plus petit échelon administratif en Égypte) et définit les limites du territoire délégué comme débutant d'un carrefour jusqu'à un autre carrefour localisé derrière un équipement (*men taqāṭoʿ [...] ḥettā taqāṭoʿ [...] men ḥalf [...]*⁵⁸),

⁵⁸ La mauvaise qualité de l'écriture manuscrite de cette partie du contrat ne nous a pas permis d'en déchiffrer tous les éléments, notamment les noms propres des lieux

comprenant 864 unités d'habitation. Aucune mention n'est faite d'une carte attachée au contrat pour en présenter les limites exactes. Cette délégation n'est donc pas établie sur la base de secteurs géographiques déterminés, mais est identifiée par des unités d'habitation, des rues et des carrefours. Elle s'apparente donc à un parcours basé sur les territoires des délégataires issus de la communauté des chiffonniers (Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 06/06/09). Il y a donc autant de secteurs de délégation que l'offre des sous-contractants en crée.

Ces différences de méthode de découpages territoriaux révèlent une appréhension technique de l'opération du service, différente d'un acteur à l'autre. Dans le cadre des entreprises, c'est le mode de gestion qui conditionne le découpage territorial, tandis que dans le cas de la CCBA et de la GCBA, deux critères sont déterminants aux modes de gestion appliqués : forme urbaine et unité d'habitation. La GCBA détermine les territoires qu'elle délègue ou gère elle-même en fonction de leur forme urbaine (quartiers planifiés aux *zabbālin* et quartiers non-réglementaires pour son opération). La CCBA, quant à elle, considère deux critères : la forme urbaine et les unités d'habitation pour mettre en place ses modes de gestion.

La rationalité présidant au découpage des territoires d'opération des autorités publiques conduit à une production hétérogène des territoires d'opération. Au contraire, dans le cas des entreprises privées, la rationalisation de la fourniture du service les conduit à différencier des secteurs pour tenir compte de la variété des territoires. Leur souci d'efficacité, les conduit donc à vouloir s'affranchir des différences territoriales en créant des territoires homogènes (en termes de km² à balayer et nombre d'unités à desservir, etc.). Elles recréent donc pour la bonne opération de leur service, des territoires homogènes sur des territoires diversifiés.

Alors qu'auparavant, la perception que les acteurs avaient des territoires déterminait le mode de gestion des déchets ménagers, la gestion complète et intégrée des déchets met en place sa propre vision des territoires. Face à une gestion traditionnelle des territoires qui avait pour base les différences territoriales et les renforçaient, la gestion intégrée s'affranchit de ces différences et tend à les lisser en inventant des territoires de gestion.

Il s'agit donc d'un renversement entre une situation où les territoires créent le service, et une situation où le service crée le territoire.



Des territoires doublement déqualifiés

Dans cette présentation des enjeux territoriaux de la gestion des déchets on voit que l'hétérogénéité urbaine (niveau socio-économique des ménages, forme urbaine) pose problème à la gestion du service.

Tout d'abord d'un point de vue du recouvrement des coûts du service, les grandes différences de revenus entre les ménages obligent à mettre en place une taxe qui prend en compte ces écarts. Or cette mise en œuvre n'est pas aisée et le système imaginé ne garanti pas l'évitement des injustices.

Ensuite, d'un point de vue opérationnel, les quartiers non-réglementaires cumulent les difficultés. Qu'on les considère à l'aune du déchet-rebut ou du déchet-ressource, ces territoires sont doublement déqualifiés. En effet, en termes de rebut et dans le but de son évacuation, ces quartiers sont les plus gros producteurs de déchets au km² et leur forme urbaine complique la desserte. Ils coûtent donc plus chers à servir que des quartiers planifiés. Cependant, ce coût ne peut pas être compensé par l'imposition de la taxe puisque ces ménages ont généralement des revenus faibles et que le principe d'équité mis en place par la loi s'oppose à cette possibilité. Enfin, du point de vue du déchet-ressource, ces territoires sont également déqualifiés. Leur production détritique n'intéresse guère les chiffonniers puisque les déchets y sont essentiellement organiques et que les ménagers pauvres trient à la source pour revendre leurs matériaux.

Ces quartiers cumulent donc les difficultés. En termes de rebut, comme de ressource, le déchet contribue à la dépréciation de ces territoires. Face à ce constat, les opérateurs des déchets tente de rationaliser les territoires administratifs de délégation afin de restaurer une égalité territoriale au regard du nombre d'unité d'habitation, de km² à balayer, etc. Cependant, ces territoires rationnels, s'ils considèrent le déchet dans sa dimension de rebut, ne prennent pas en compte sa dimension de ressource. Or, pour de nombreux acteurs, malgré la réforme, le déchet est encore considéré comme telle. Les actions qu'ils déploient pour sa captation compliquent l'établissement de la gestion intégrée des déchets en Égypte.

Section 3/ Mobilisations pour une ressource

Objet symbolique et matériel, le déchet dans sa dimension de ressource et le service assurant son évacuation sont difficilement compatibles avec la volonté d'instaurer une gestion centralisée et intégrée. Ainsi, les premières manifestations autour de la privatisation de la gestion des déchets n'ont pas été liées à la qualité de fourniture de service public mais à un combat pour une ressource. Ces activités liées à la ressource demeurent problématiques pour les autorités et pour les entreprises dans une volonté de fourniture centralisée du service.

A. Les activités des chiffonniers dans un contexte de réforme

En dépit des affirmations officielles concernant leur prise en compte (Entretien avec le responsable de la gestion des déchets solides à l'EEAA, réalisé le 21/12/2008), les *zabbālīn* sont à peine mentionnés dans leur stratégie nationale. Si le document y fait référence, il se contente de reconnaître leur existence et leur rôle dans le recyclage en précisant les désastres sanitaires que cela représente (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 23), mais n'évoque en rien la question de leur intégration. De même le guide de la privatisation qui a été réalisé à destination des gouvernorats n'y fait pas référence. Ainsi, et contrairement à ce qui a pu être dit (Rashed, 2003), les contrats de délégation des entreprises privées ne font pas mention du recrutement nécessaire de ces collecteurs. C'est pourquoi, n'ayant pas été informés et ayant découvert les procédures de privatisation lors de la publication des appels d'offres, qui les excluaient, il se sont immédiatement mobilisés.

1/ La surprise des premiers temps

Le 3 février 2003, en réaction à l'arrivée des entreprises, les chiffonniers du gouvernorat de Giza ont manifesté à 'Ard al-Liwa' (Rashed, 2003), tandis que ceux du quartier du Moqattam bloquaient l'autoroute au pied de leur quartier pendant quelques heures (Dollet, 2003). Ces manifestations ont été vite réprimées par la Sécurité d'État et les chiffonniers ont dû se résoudre à d'autres modes de protestation. Des négociations ont été ouvertes sur encouragements des associations du quartier du Moqattam et des *Waḥeyya* (Dollet, 2003). De même, les *zabbālīn* ont procédé à de petits sabotages destinés à entraver les activités des entreprises et à augmenter les amendes qui leur étaient imposées. Ils ont ainsi démonté les roues des containers, ou accumulé des déchets dans les rues pour le dénoncer auprès du service téléphonique des plaintes des autorités d'embellissement (Florin, 2009 ; Debout et Florin, 2011). Ces protestations ont déjà été traitées ailleurs (Dollet, 2003 ; Debout et Florin,

2011), c'est pourquoi nous ne les détaillons pas ici. Mais précisons qu'elles n'avaient rien de mobilisations politiques, mais qu'il s'agissait plutôt de mobilisations économiques : « *If the garbage goes directly to the sanitary waste dump, I, along many others, won't have a job [...] There are many others who trade in plastic, paper and aluminium, they and their families depend on this business for their livelihoods* » s'insurge Sami, un recycleur d'os en 2002 (Rashed, 2002). L'origine de leur colère était de se voir interdire l'accès à la ressource, condition de leur survie économique.

Ces mobilisations pour le moins inattendues de la part d'une « communauté de l'ombre » (Florin, 2009) ont surpris aussi bien les universitaires (Dollet, 2003 ; Florin, 2009), que les autorités publiques et les entreprises. En effet, les entreprises étrangères reconnaissent ne pas s'être préparées à ces protestations ni à une structuration si importante de la communauté (Entretiens avec le directeur adjoint chez Onyx, réalisé le 8/07/07 et avec le directeur de Ama Arab réalisé le 17/07/07 ; pour IES voir Rashed, 2003). Rien dans les documents d'appel d'offre n'indiquait la présence de cette communauté et aucune mention de leurs obligations à son égard n'était faite, comme l'expliquait en 2002 le directeur de Ama Arab à la presse (Rashed, 2002). De plus, à la mobilisation des chiffonniers, est venu s'ajouter le mécontentement des bénéficiaires du service qui regrettaient de voir leurs habitudes modifiées en étant dorénavant contraints de descendre leurs ordures dans les containers placés dans la rue. Aussi la plupart se refusaient-ils à le faire et déposaient leurs déchets au pied de l'immeuble.

2/ Préserver l'accès à la ressource

Face à ces mécontentements et mobilisations, des négociations ont été engagées entre les chiffonniers, les entreprises et les autorités publiques (Dollet, 2003 ; Rashed, 2003 ; Florin, 2009) afin de permettre aux *zabbālīn* de maintenir leur emploi et de sorte à ce que leurs activités ne nuisent pas au projet de gestion des déchets mis en oeuvre. Pour les autorités et les entreprises, il fallait travailler avec les chiffonniers sans remettre en cause la gestion intégrée des déchets prévue dans les schémas de délégation « *We are going to bring the waste to the sanitary landfill according to international standards* » (Le directeur de Ama Arab parlant des chiffonniers, interrogé par Dena Rashed 2003). Les entreprises reconnaissent, dans les premiers temps de la délégation, les connaissances dont elles pouvaient bénéficier par l'intermédiaire d'un travail coopératif avec les *zabbālīn* en termes de collecte, de tri et de recyclage (Rashed, 2003). De même, elles reconnaissent qu'il s'agissait d'un problème social que l'on ne peut négliger au regard du nombre de personnes concernées (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 01/03/09). Ainsi plusieurs solutions ont été proposées afin de les intégrer au recyclage et à la collecte. Pour Onyx, les *zabbālīn* pouvaient l'aider à

améliorer ses performances en termes de tri et de recyclage « *we will certainly need their expertise in sorting at the new factory* » (Rashed, 2003). Au Caire aussi, les entreprises et les autorités ont pensé les solliciter pour le tri des matériaux. Ainsi, le gouverneur du Caire, ⁵⁹Abdel-Rehim Chehata, proposait en 2003 que 50 feddans dans la décharge de Qattameyya leur soit attribués (Rashed, 2003). Les entreprises ont aussi proposé de les recruter (Entretiens avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 17/07/2009 et avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 04/06/09 ; pour IES voir Rashed, 2003). Mais les *zabbālīn* ont refusé cette offre jugeant les salaires trop bas (Entretien avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 04/06/2009). En effet, les salaires offerts par les entreprises à leurs employés compris aux alentours de 550 EGP (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/03/09) sont inférieurs aux revenus que les chiffonniers tirent de leurs activités, puisqu'ils excluent les revenus tirés de la valorisation matière⁶⁰. De même, ces salaires attribués au seul collecteur réduiraient le revenu complet de la famille, puisque les revenus par foyer sont en grande partie garantis par le travail de tri des femmes et des enfants, qui ne seraient pas embauchés par l'entreprise. Le sujet de contentieux était donc bien l'accès à la ressource. « *For the zabballeen however, the real catch was not necessarily the money, but the income that resulted from recycling the garbage itself* » (Rashed, 2003). Néanmoins, dans un premier temps, les entreprises n'étaient pas prêtes à concéder ce droit de propriété des déchets comme l'expliquait le directeur de l'entreprise Ama Arab en 2003 « *the waste remains our property as the contract we signed with the governorate stipulates* » (Rashed, 2003).

Face à ces difficultés et à ces changements, les *zabbālīn* ont dû se réorganiser et ont en partie modifié leurs façons de travailler. Certains d'entre eux, n'ayant plus d'accès direct aux déchets des ménages, ont commencé à trier les déchets dans les containers. D'autres ont passé des arrangements avec les concierges des immeubles de sorte à ce que ces derniers leur réservent les déchets des habitants, contre rétribution (Furniss, 2012)⁶¹. De même, certains chiffonniers ont scellés des accords entre les employés des sociétés afin que ceux-ci leurs laissent un accès aux déchets. Ces derniers, au regard de la faiblesse de leurs salaires, accueillent avec enthousiasme ces rétributions supplémentaires. Ainsi, il est fréquent d'observer les balayeurs des entreprises, qui, au moyen de sachets suspendus aux charrettes

⁵⁹ L'acre égyptienne et soudanaise appelée *feddan* représente environ 40 000 ares.

⁶⁰ Selon un calcul effectué par les chiffres fournis par CID, 2006, *Economic aspects of informal sector activities in solid waste management*, Cairo, GTZ, 82p, CID, 2008, *The informal sector in waste recycling in Egypt*, Cairo, GTZ, 54p., et relativement à un revenu estimé à 650 207 508 EGP/an pour 90 000 personnes travaillant dans le secteur des déchets, le revenu mensuel par personne serait d'environ 602 EGP. En considérant que la plupart des travailleurs ne sont pas rémunérés étant donné qu'il s'agit d'activités familiales, conséquemment, le revenu par famille apparaît plus élevé.

⁶¹ Pour les restructurations des *zabbālīn* après la privatisation, voir les travaux de Bénédicte Florin et Jamie Furniss.

à bras, mettent de côté des matières recyclables qu'ils revendent ensuite aux chiffonniers. Ou encore, de voir les employés des entreprises recevoir des pourboires afin de laisser les *zabbālīn* examiner le contenu des containers et en extraire ce qui les intéresse avant que le camion ne le collecte et en emporte les déchets (Furniss, 2012).

Ces moyens de contournement des contraintes de la délégation par la communauté ont de lourdes conséquences pour les entreprises privées. Ils altèrent l'efficacité de leurs employés, conduisent à augmenter la saleté des rues, et détournent les déchets de la filière intégrée. C'est pourquoi certaines entreprises se sont résolues à trouver des arrangements pouvant satisfaire la communauté et leurs intérêts propres. Ils seront développés dans le chapitre 6.

B. Les multiples activités autour de la ressource

Mais les activités des *zabbālīn* ne sont pas les seules à interférer dans l'opération du service. De nombreux autres acteurs se mobilisent autour de la ressource, notamment dans les quartiers populaires. Bien que le recyclage des matières premières soit particulièrement développé en Égypte, cette activité n'est pas seulement le fait des *zabbālīn*. En effet, une large gamme de collecteurs sillonnent les rues des villes à la recherche de matières valorisables. Ces activités sont particulièrement développées dans les quartiers populaires où les habitants trient leurs déchets à domicile afin de les revendre.

1/ Le tri et la revente des matériaux dans les quartiers populaires : le cas de Zaweyya Al-Ḥamra

Zaweyya est un district de 315 465 habitants, de la zone Nord du Caire desservi par la société Ama Arab (carte 10). Une enquête a été menée en juin 2010 en collaboration avec l'organisme de coopération italienne Cospe (Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti) et la société Ama Arab. Cette enquête avait pour but de rendre compte du cycle complet des déchets dans ce quartier populaire en intégrant toutes les activités ayant un impact sur la gestion des déchets. Elle s'est concentrée sur une petite partie du district d'une population de 41 850 habitants, correspondant à deux zones de collecte de l'entreprise, d'une densité moyenne de 119 974 hab/km²⁶². Ces deux zones se caractérisent par un tissu informel dans la partie est et une cité d'habitat social datant des années 1960 dans la partie ouest.

⁶² À titre comparatif, la ville de Blois, préfecture du Loir-et-Cher, compte 48 600 habitants (2004) pour une superficie de 37,46km² soit une densité de 1297 hab/km².

Carte 10. Localisation de la partie étudiée du district de Zaweyya

Réalisation : Lise Debout, GeoEye, 2012.



Cette enquête a permis de mettre en avant que, contre toute attente, les habitants de ce quartier (des enquêtes ultérieures, plus rapides, montreront que ce n'est pas un cas isolé) trient massivement les déchets à domicile et que, contrairement à ce que l'on pouvait penser, les collecteurs informels de déchets recyclables ne sont pas seulement intéressés par les quartiers aisés. En effet, l'enquête a montré que de nombreux collecteurs, n'appartenant pas à la communauté des *zabbālīn*, passent dans les rues des quartiers informels pour collecter des déchets recyclables auprès des habitants ou des commerces. Ces collecteurs viennent de l'extérieur, mais sont aussi des habitants du quartier qui cherchent à se procurer des revenus supplémentaires. Les habitants procèdent volontairement au tri puisqu'ils revendent leurs matériaux aux différents collecteurs.

□ *Les acteurs*

Une large gamme d'acteurs prend part à ces collectes et ont chacun une organisation et des méthodes propres.

Par exemple, les célèbres *Roba Vecchia* qui sillonnent les rues du Caire en poussant le cri déchiré de *Rob^c Bekkia* (version arabisée de *Roba Vecchia* expression italienne signifiant

« vieux trucs⁶³ »). Ces collecteurs ambulants collectent tout ce dont les habitants veulent se débarrasser, les plastiques, les cartons mais aussi les petits appareils électroménagers, des meubles brisés, etc. Ils revendent ensuite ces matériaux à des recycleurs ou à des personnes démontant les appareils électroménagers pour en revendre les pièces détachées ou pour reconstituer des appareils entiers. La plupart de ces petits appareils électroménagers reconstitués sont vendus sur la grande place de *‘Attaba* à côté de la gare centrale du Caire. Ces activités alimentent aussi le marché des métaux récupérés appelés communément *ḥodra* (ferraille), dont les fruits de la collecte sont revendus dans des marchés du Caire, notamment le Souk al-Gomā⁶⁴. Les collecteurs de Zaweyya revendent aussi parfois leurs matériaux directement sur le rebord du trottoir au bord de la voie ferrée à l’extérieur du quartier. Certains *Roba Vecchia* sont fixes et appartiennent au quartier. Ils collectent les matériaux et appareils que les habitants viennent directement porter à leurs ateliers situés dans le quartier.

Certains collecteurs appartiennent à la catégorie que l’on appelle les *Sariḥ* (sing.) qui sont littéralement des chiffonniers. C’est-à-dire qu’ils fouillent les containers ou les tas de déchets dans les rues pour récupérer les matériaux qui les intéressent. Ces *Sariḥ* sont principalement des « indépendants ». Certains font partie de la communauté des chiffonniers et seraient les plus petits de cette dernière n’ayant pas réussi à maintenir leur activité de collecte au porte à porte après la réforme de privatisation (Furniss, 2012).

□ *Les matériaux concernés*

Les matériaux concernés par ces activités sont très divers. Il s’agit de matériaux destinés à être réutilisés ou bien recyclés. Il s’agit essentiellement du pain, du carton, du plastique, des os, des cartons d’œufs et des tissus.

- Le pain est collecté à la fois par des collecteurs ambulants et par des collecteurs fixes auprès desquels les habitants viennent apporter leur pain. Ce pain est ensuite trié en deux catégories, abîmé ou « sain » (*sālīm*), et est disposé pour sécher au soleil. Une fois séché, il est revendu à des éleveurs de bétail pour servir de nourriture (ill. 4 et 5).

⁶³ Des vendeurs ambulants crient la même chose à Tunis (Tunisie) ce qui laisse à penser qu’au moment de la forte présence italienne dans le sud de la méditerranée, les Italiens étaient positionnés sur la récupération des objets et des déchets.

⁶⁴ Le nombre de personnes travaillant dans le domaine des *ḥorda* en Égypte atteindrait les deux millions de personnes selon certaines estimations DARWICH D. et H. EL-MEKKAWI, 2004, "Brocante. A la foire fouille", *Al-Ahram Hebdo* mercredi 11 février 2004.



Illustrations 4 et 5. Récupération et séchage du pain dans le quartier de Zaweyya.

Photographies : Lise Debout, mai 2010

- Le carton est collecté auprès des boutiques par des collecteurs extérieurs qui dépendent de la communauté des chiffonniers (mais qui ne collectent pas les déchets des ménages). L'activité des chiffonniers dans ce quartier peut s'expliquer par la proximité avec le quartier de chiffonniers de 'Ezbet al-Nahl. D'autres collecteurs passent à la demande des magasins pour la collecte.

- Les os sont collectés auprès des bouchers par des collecteurs extérieurs au quartier et servent à fabriquer de la colle.

- Certains habitants dans le quartier revendent des bouteilles en plastique non pas pour le matériau mais comme contenant. Ils collectent ces bouteilles dans les grands hôtels au bord de la Corniche ou auprès des habitants et les revendent ensuite aux habitants du quartier.

- Enfin, les usines de textile étant à proximité immédiate du quartier, certains habitants collectent les vieux chiffons sur demande et les transportent dans ces usines pour qu'ils soient transformés.

Comme le montre le tableau 9, la plupart des collecteurs sont acheteurs, seuls les collecteurs ambulants peuvent ne pas être acheteurs, bien que la plupart le soit à la différence des collecteurs dans les quartiers aisés. Les collecteurs fixes auxquels les populations apportent leurs déchets doivent obligatoirement les acheter.

Tableau 9. Typologie des acteurs informels ayant des activités dans la récupération de déchets dans le périmètre d'étude de Zaweyya al-Ḥamra

(les croix signifient l'affirmative, NO la négative, un tiret l'absence de données)
Source : (Debout, 2010) d'après des enquêtes de terrains dans le quartier en juin 2010.

Dealers	Reuse or recyclable market	Sellers	Buyers	Mobiles (that is to say, going to take the waste)	Fixed (that is to say only in Zawia, do not go to collect the waste excepted on order)	Main activity	Supplementary activity
Material and origins							
Bread outsider	Reuse	×	×	×	NO	×	NO
Bread from Zawia	Reuse	×	×	NO	×	NO	×
Roba Vecchia outsider	Reuse	×	×	×	NO	×	NO
Roba Vecchia from Zawia	Reuse	×	×	NO	×	NO	×
Textile outsider	-	-	-	-	-	-	-
Textile from Zawia	Reuse	×	×	NO	×	NO	×
Cardboard outsider	Recyclable	×	NO	×	NO	×	NO
Cardboard from Zawia	Reuse	×	×	NO	×	NO	×
Plastic bottles outsider	-	-	-	-	-	-	-
Plastic bottles from Zawia	Reuse	×	NO	×	×	NO	×
Bones outsider	Recyclable	×	×	×	NO	×	NO
Bones from Zawia	-	-	-	-	-	-	-
Eggs cardboard outsider	Reuse	×	×	×	NO	×	-
Eggs cardboard from Zawia	-	-	-	-	-	-	-

Ce tableau et ces activités enseignent plusieurs choses sur le « déchet » dans les quartiers populaires. Tout d’abord, le fait que ces activités de récupération prennent place le plus souvent avant le dépôt (seuls les *sarīh* sont des récupérateurs après dépôt, soit dans les containers ou dans l’espace public), questionnent l’existence du « déchet » lui-même, en tant qu’objet symbolique et anthropologique. Très peu d’éléments sont abandonnés à Zaweyya. D’autre part, de façon corrélative et sans surprise, cela signifie que les habitants faisant l’effort de trier leurs déchets à la source et de les apporter à un dealer, le font pour les revenus qu’ils peuvent en tirer. Il s’agit bien dans ce cas de l’échange d’une ressource et non pas d’un objet sans valeur. Au contraire, cette transaction par vente et achat signifie que la valeur de l’objet « déchet » est intégrée et admise par les deux parties prenantes : les habitants trieurs et les acheteurs de matières ou déchets réutilisables. Ces collecteurs exercent ces activités en activité secondaire (pour les collecteurs en points d’apport volontaire) et principale (pour les collecteurs ambulants).

Tableau 10. Prix d’échange et revenus générés par les matériaux récupérés dans le quartier de Zaweyya

Source : (Debout, 2010) d’après des enquêtes de terrains dans le quartier en juin 2010.

Material	Prices	Quantity collected per week	Generated revenues
Bread	Bought: 0,50 EGP per kg Sold: 0,60 EGP per kg	150-250 kg (fixed dealers) 500 kg (mobiles dealers)	15 to 25 EGP per week 50 EGP per week
Textile	Bought: 0.30 EGP per kg Sold: 0.50 EGP per kg	100 kg	20 EGP per week
Cardboard	Bought: small piece: 0,75 middle size piece: 1 big size piece: 1,25	-	-

Ces déchets collectés sortent du circuit centralisé et suivent des parcours différents selon leur nature et leur collecteur. Dans ces parcours, les matériaux récupérés pour être réutilisés n’ont pas la même mobilité que les matériaux destinés au recyclage. Les premiers sont revendus essentiellement au sein du quartier (voir à proximité immédiate) tandis que les seconds sont transportés et revendus en dehors du quartier, essentiellement dans le quartier de Manshiet Nasser (quartier le plus important de la communauté des chiffonniers, particulièrement bien équipé en ateliers de recyclage).

Bien qu’approximatifs, les chiffres figurants dans le tableau 9 indiquent que au minimum entre 750-850kg de déchets dans le quartier (quantité de matériaux collectés par les collecteurs fixe à l’intérieur du quartier) par semaine quittent le circuit officiel et ne sont donc plus contrôlés ni par l’entreprise, ni par les autorités.

Ces activités de tri et de récupération conduisent à fausser l'image d'une composition majoritairement organique des déchets dans les quartiers populaires (à hauteur de 58% des déchets collectés à Zaweyya). Si les déchets sont plus organiques que dans les quartiers aisés et commerciaux, la responsabilité attribuée aux modes de consommation est, toutefois, à nuancer. En effet, comme le montre cette enquête et selon les acteurs formels du secteur des déchets, ce sont tout d'abord les activités de récupération qui sont à l'origine de ces différences. On peut donc penser au regard de la situation dans ce quartier populaire, que si les chiffonniers de la communauté des *zabbālīn*, choisissent de ne pas venir collecter dans ces quartiers, ce n'est pas parce que la ressource manque, mais parce que la population ayant assimilé la valeur déchet, et au regard de ses faibles ressources économiques, ne la donne pas mais la vend. Ce que confirment nos entretiens (Entretien avec un *zabbāl* collectant à proximité du quartier, réalisé le 08/06/2010).

Pour les entreprises ces activités représentent un manque à gagner considérable puisque ces activités de récupération, limitent les bénéfices qu'elles peuvent tirer de la valorisation des déchets puisqu'en bout de filière, les déchets qu'elle récupèrent sont essentiellement organiques.

C. Intervention des ONG en faveur d'une gestion décentralisée

1/ Collecte et valorisation des déchets par les associations : mise en place de systèmes parallèles

Parallèlement à ces initiatives répondant à des besoins économiques, des associations ou des bailleurs de fonds encouragent à des modes de gestion parallèle à la gestion officielle mise en place par les entreprises et les autorités. Leurs actions concernent trois types de domaines : le tri à la source, le recyclage et la production de biogaz. Les associations sont nombreuses et leurs activités variées. Le but ici n'est pas d'en présenter une liste exhaustive mais plutôt, par la description de quelques cas concrets, de montrer comment ces actions associatives peuvent produire des modes de gestion des déchets parallèles à la filière formelle.

Certaines actions sont menées par des bailleurs de fonds étrangers afin de récupérer des matériaux pour le recyclage. C'est le cas d'actions menées par Cospe (organisme de coopération italien) par exemple (Entretien avec la responsable du projet *Poverty Alleviation and Environmental Enhancement in Northern Cairo* chez Cospe, réalisé le 19/04/11). Cospe a lancé en 2010 des systèmes de récupération de papier auprès d'une école italienne. Le papier récupéré est ensuite recyclé dans des ateliers d'insertion. Mais l'intervention des bailleurs de

fonds passe essentiellement par le financement d'associations égyptiennes ayant des activités dans la protection de l'environnement. Les associations égyptiennes les plus importantes dans ce domaine et ayant des activités dans la gestion des déchets sont AYOE (*Arab Youth Office for Environment*), FEDA (*Friend of Environment and Development Association*), Spirit of Youth (*Rouḥ al-Chabāb*) et APE (*Association for the Protection of the Environment*). Toutes ces associations ont été créées dans les années 1990 (voir chapitre 3) sauf Spirit of Youth créée en 2004. Les deux premières associations ont des activités variées dans le domaine de l'environnement, tandis que les deux dernières sont dédiées à la cause des *zabbālīn*. L'essentiel du financement de ces associations vient de dons privés ou de l'aide internationale (Sharawi J., 1997 ; Feda, 2010 et entretien avec le directeur exécutif de l'association AOYE réalisé le 25/02/09). Elles développent soit des activités de collecte (FEDA et AYOE) soit de tri à la source (Spirit of Youth et APE).

Par exemple, AYOE avait lancé en 1999, avec le soutien de l'Union Européenne et de l'UNDP, un programme de collecte sélective des déchets dans trois districts différents du Caire sud. À la fin du programme, l'association a prolongé ses activités, financées par différents organismes (Union Européenne, coopération japonaise, etc.). L'association est composée de 20 employés et possède 5 camions bennes. Elle collecte les déchets auprès de l'université de Ḥelwān. Elle tri et revend les matières recyclables et fait du compost avec les déchets verts et organiques. Cette association, bien que licenciée par la CCBA afin de pouvoir exercer dans le domaine, développe ses activités en parallèle du système intégré officiel et indique n'avoir aucun lien avec les entreprises privées (Entretien avec le directeur exécutif de l'association AOYE réalisé le 25/02/09). L'association FEDA quant à elle, en coopération avec le Fond Suisse égyptien pour le développement (ESDF), le ministère égyptien de la Coopération internationale, le gouvernorat du Caire, le ministère de l'Environnement et différents autres organismes internationaux, a mis en place un projet de développement environnemental dans le Caire historique. Ce projet démarré en 1999 et toujours d'actualité (Feda, 2010), consiste en une formation délivrée aux habitants pour trier à la source les matériaux valorisables qui sont ensuite transformés dans une *wakāla* du quartier et revendus. Les bénéfices de ces ventes vont à l'association qui doit ensuite les reverser à la communauté par l'intermédiaire d'autres projets. L'association *Spirit of Youth* quant à elle, avait par exemple développé un programme de tri à la source dans le quartier de Zaweyya dans lequel 9000 unités d'habitation et propriétaires de magasins ont été formés au tri à la source (Naem, 2010) afin de revendre ces matériaux et se procurer un revenu supplémentaire. Si ces deux premières associations envisagent le tri à la source des déchets comme un moyen de développer les revenus des habitants (AOYE et Feda), les deux autres associations (*Spirit of Youth* et APE) voient le tri à la source comme un moyen de développer la communauté des chiffonniers et d'accroître ses revenus, notamment après l'arrivée des entreprises étrangères.

2/ Valorisation individuelle des déchets organiques

D'autres initiatives plus marginales concernent aussi la valorisation matière. En 2006, Thomas Culhane, alors étudiant en doctorat à l'université du Caire et en collaboration avec l'organisme international *Aga Khan Trust for Culture* (AKTC)⁶⁵, a mis en place une initiative appelée *Solar CITIES* afin d'installer localement, avec l'aide des habitants du quartier de Darb al-Aḥmar, des panneaux solaires destinés à alimenter les foyers du quartier en eau chaude. Plus tard, du fait de la proximité avec le quartier des chiffonniers de Manchiet Nasser, ils se sont associés avec l'association *Spirit of Youth* afin d'installer des composteurs de déchets organiques destinés à la production de biogaz à usage domestique (eau chaude et alimentation). Cette démarche a reçu une aide de 25 000 USD de la part de l'USAID en 2006 et a ainsi financé la réalisation d'une vingtaine de dispositifs de ce type dans le quartier de Darb al-Aḥmar. Afin d'élargir les bénéfices environnementaux de la démarche, les containers nécessaires à ces équipements ont été fabriqués avec le plastique récupéré et recyclé par les *zabbālīn* dans le quartier voisin (Culhane, 2008). L'installation consiste en deux cuves de plastique retournées l'une sur l'autre. L'alimentation en déchets se fait par le haut. Après 40 jours de putréfaction, la production de gaz peut être récupérée. Les résidus sont ensuite utilisés en compost par les ménages. Les habitants équipés de cette installation en étaient satisfaits. Cette installation permet aux habitants d'être autonomes en gaz alimentaire et donc de ne plus avoir à payer la fourniture publique en gaz (Entretien avec un habitant du quartier de Darb al-Aḥmar ayant installé un système de récupération des déchets organiques, réalisé le 31/05/2009).

Plusieurs micro-crédits ont donc été attribués et plusieurs ménages se sont équipés. La démarche telle qu'expliquée par son initiateur avait pour objectif de permettre un développement endogène utilisant les capacités des habitants du quartier « *the Solar CITIES industrial ecology project is a local initiative, involving craftspeople from the community, and not an exogenous project* » (Culhane, 2008). Au moment où le gouvernement procédait à l'abattage complet du cheptel de cochons en Égypte après l'épidémie de grippe porcine, cette solution paraissait une alternative possible à l'absence de débouchés de la plupart des déchets organiques avant collectés par les chiffonniers.

⁶⁵ AKTC est l'organisme qui a financé la réalisation du parc Al-Azhar, le plus grand parc urbain d'Égypte, construit sur l'ancienne décharge du Caire.



Illustrations 6 et 7. Dispositif de transformation des déchets organiques en gaz, et récupérateur de compost liquide et arrivée du biogaz dans la cuisine du ménage équipé.

Photographies : Lise Debout, mai 2009.

4/ Un empilement des démarches

L'essentiel des activités de ces associations se déploie sur des zones gérées par les autorités publiques. En effet, les démarches des associations citées précédemment prennent essentiellement place sur la zone du Caire Sud gérée par la CCBA. Cette intervention des associations dans la gestion des déchets est commune à d'autres gouvernorats où les déchets sont gérés par les autorités publiques. C'est le cas à Giza par exemple où des associations, qui ne sont pas issues de la communauté des chiffonniers, travaillent sur la zone nord du gouvernorat pour la collecte des déchets.

Dans les gouvernorats ruraux, cette situation est presque la normale. En effet, le ministère de l'Environnement a développé des programmes destinés à soutenir l'activité de ces associations dans les gouvernorats ruraux à travers 36 projets pilotes. Vingt quatre ONG travaillent donc dans le domaine de la gestion des déchets dans le gouvernorat de Minia (Sud du Caire) et de Ismaleyya (proche de Suez), certaines collectent les déchets ménagers et d'autres se concentrent sur les déchets agricoles (Ministry of State for Environment, 2009). De même à Qena (gouvernorat du Sud de l'Égypte), des associations locales procèdent à la collecte des déchets des ménages dans les villages (Entretien avec un membre du conseil d'administration de l'association REDEC de Qena, réalisé le 9/06/2009).

Le recours à ces associations signifie une reproduction du principe de *ḡuhoud dāteyya* ⁶⁶. Il s'agit pour les autorités de profiter des mobilisations habitantes pour résoudre certains problèmes qu'elles n'ont pas les moyens financiers, humains et techniques de résoudre.

« Les gens savent que le gouvernorat ne fait rien, alors ils réagissent et s'organisent tous seuls »

(Entretien un membre du conseil d'administration l'association REDEC de Qena, réalisé le 9/06/2009, traduit de l'arabe).

Néanmoins, ces actions, dans les gouvernorats ruraux, diffèrent de celles observées dans la juridiction de la CCBA, puisque les associations sont rémunérées par les autorités par l'intermédiaire des taxes pour effectuer leur service, de même elles passent un contrat avec les autorités publiques et sont donc considérées comme délégataires. Ce qui n'est pas le cas dans la juridiction de la CCBA où les associations travaillent sous licence. Les activités de ces dernières ne viennent pas fournir un service complet mais s'ajoutent au service des fournisseurs formels. Leurs actions concernent des fragments ponctuels du service, le plus souvent sans coordination avec les entreprises délégataires (*Spirit of Youth* à Zaweyya, AOYE à Helwan). C'est ce dont témoigne aussi une activiste d'une association environnementale à Ma'ādi qui procède à des campagnes de nettoyage public et à la sensibilisation de la population aux questions de la propreté publique. Si cette association travaille avec les directions de l'éducation du gouvernorat et avec d'autres associations, elle explique la difficulté à travailler de façon coordonnée avec l'entreprise délégataire sur cette zone, Europa 2000. Jamais, selon elle, les autorités n'auraient permis ou facilité un dialogue et une coordination avec cette dernière (Salem, 2009).

Ce recours ponctuel à des associations pour la gestion de fragments de service, contribuent à produire une gestion fragmentée et non coordonnée du système de gestion des déchets. D'autant plus que au sein même des administrations, les différentes activités menées dans ce domaine ne sont pas connues de tous. Ainsi le personnel de la CCBA n'a pas connaissance de ces actions de propreté à Ma'ādī par exemple, car elles se déroulent par l'intermédiaire des directions de l'éducation relevant du gouvernorat. Ces actions participent donc d'une gestion décentralisée du système de gestion des déchets ménagers, venant perturber le système centralisé mis en place par les autorités. Ces modes de gestion décentralisée résultent du positionnement des autorités publiques, qui par l'intermédiaire de ces actions multiples, pensent diminuer mécaniquement et proportionnellement leurs dépenses propres. Elles sont aussi à l'origine des activistes de l'environnement qui prônent une gestion décentralisée des déchets.

⁶⁶ « Effort du soi-même » évoqué dans le second chapitre de ce travail. Signifie l'encouragement des autorités à l'auto-gestion.

3/ *Small is beautiful*

En effet, les responsables des associations ayant une activité dans le domaine des déchets voient en la gestion des déchets un instrument de développement. Essentiellement formés à l'étranger et particulièrement intégrés dans les réseaux internationaux, ils sont les adeptes de schémas relevant de la philosophie du *Small is Beautiful*. Les premières activités lancées par ces organismes à l'époque où la gestion centralisée était en train de se constituer le confirment (chapitre 3). Cette approche renvoie à une forme de développement faisant l'apologie du *Small is Beautiful* inspirée de l'ouvrage de l'économiste allemand Ernst Friedrich Schumacher (1911-1977) publié en langue anglaise en 1973. Jamie Furniss dans sa thèse de doctorat (2012) explique de quelle façon cette approche a guidé les premiers pas des organismes de développement travaillant dans la gestion des déchets au Caire, notamment ceux du fondateur de l'organisme EQI auquel nous faisons référence dans le troisième chapitre de ce travail. Cette approche est non seulement une vision économique mais un manuel mondial du développement basé sur le rejet de la vision élitiste de l'opposition du moderne et de l'archaïque. Cette opposition archaïque/moderne s'est perpétuée en Égypte dans les engagements autour de la cause des chiffonniers et par les bureaux d'études actifs dans le domaine des déchets. Cette idéologie s'est mêlée d'une pensée américaine du développement basée sur l'*empowerment* et du développement local reproduites par la scène de l'expertise locale de la gestion des déchets en Égypte. De même qu'elle s'est alimentée de la nouvelle pensée environnementale du développement durable, valorisant les circuits courts.

La scène de l'expertise locale en gestion des déchets ménagers est dominée par deux organismes qui représentent les deux « visions » du service : EcoConserv (voir chapitre suivant pour la présentation détaillée de ce bureau d'étude) et CID (CID Consulting Egypt). Le premier se fait l'avocat de la « technologie » et publie des rapports à destination des autorités égyptiennes, des entreprises privées étrangères et des bailleurs de fonds internationaux, principalement la Banque mondiale (Ecoconserv, 2011). Ses experts sont essentiellement des ingénieurs qui, s'ils reconnaissent les limites du nouveau système de gestion des déchets mis en place en 2000, restent convaincus que la solution réside dans ces systèmes centralisés et dans un développement des moyens technologiques mis en oeuvre (Entretien avec le directeur du bureau d'études EcoConServ, réalisé le 26/05/09 et A3bel, Ecoconserv et al., 2010). De même, s'ils ne prônent pas une disparition des acteurs informels de la gestion des déchets, ils encouragent leur intégration dans le système opérationnel centralisé (A3bel, Ecoconserv et al., 2010).

De l'autre côté, les experts du pôle *Community Development* de CID sont essentiellement des économistes ou des experts du développement encourageant un recours massif au secteur informel et véhiculant l'idée d'une performance accrue de ces derniers face à l'échec des moyens technologiques mis en œuvre par les entreprises étrangères. Le bureau d'études CID est fortement marqué par la figure hégémonique de sa directrice, Leila Iskandar. Celle-ci est un personnage incontournable de la gestion des déchets au Caire, grand défenseur des *zabbālīn*. Directrice de CID et siégeant à la direction de l'association Spirit of Youth, elle a été formée aux États-Unis dans le domaine de l'éducation (Master en *Teaching Near Eastern Studies et International Development Education* à California University, et *Doctorate of Education* de Columbia University) (Cid, 2012). Elle est consultante pour différents organismes internationaux tels l'Unesco, PNUD, USAID, etc. Elle est un des vecteurs puissants de la diffusion de l'idéologie du *Small is Beautiful*. Fortement opposée à la démarche de privatisation, elle défend depuis le début de ses activités la cause des *zabbālīn* face à « *a large centralized waste system* » (Iskandar, 2010). Ses discours, basés sur une rhétorique d'opposition entre les potentiels environnementaux et sociaux des chiffonniers et l'échec des entreprises, préconisent :

« *a system based on SMALL to MEDIUM [souligné dans le texte original] entities which operates locally and which are licensed officially by the government to provide the service ; a system that provides youth with jobs and increased sustainable economic opportunities; a system that enables youths to utilize new and appropriate technology that is inexpensive, easy to maintain and financed by local banks* » (Iskandar, 2010).

À la fois directrice du bureau d'étude CID et membre du conseil administratif de l'association Spirit of Youth, elle dispose de toute la latitude pour développer ses idéaux, de l'expertise jusqu'à la mise en œuvre opérationnelle. Ainsi, à travers l'association, elle met en place des programmes visant à la promotion du tri à la source afin d'accroître les revenus des chiffonniers en leur procurant des matériaux « propres ». De même, elle contribue, par l'octroi de micro-crédits, à l'équipement des chiffonniers en ateliers de recyclage. Le rapport publié en 2006 pour le compte de la GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - Organisme de coopération allemand) et produit par CID, vient apporter les informations chiffrées sur ces performances des *small and medium* companies en mettant en avant les ressources économiques bénéficiant à la communauté des chiffonniers et le nombre d'emplois que ces activités produisent (Cid, 2006)⁶⁷. La voix de CID n'a de cesse de vouloir changer l'image des déchets et de faire admettre par les officiels si bien que par la population que « *the waste in the city is the feedstock of industry* » (Iskandar, 2010). Pour cela, elle

⁶⁷ Selon cette étude, l'activité des chiffonniers de Manhiot Nasser générerait des revenus de 650 207 508 EGP par an soit 88 223 542 €. Elle met aussi en avant que du fait d'un faible taux de mécanisation, la main d'œuvre nécessaire par tonne collectée est plus importante, donc que ces activités génèrent plus d'emplois que le secteur formel.

communiqué abondamment et insiste sur la ressource (*mowādar*), que représente le déchet, y compris auprès des officiels (Iskandar, 2010).

Le principal argument de ces approches contre la gestion centralisée est de mettre en avant les différences territoriales du Grand Caire et de questionner la possibilité pour un système centralisé et identique de prendre en compte l'intégralité de ces variations (Iskandar, 2010).



Parce que les déchets ne sont pas canalisés physiquement dans un réseau et parce qu'ils constituent une ressource, les acteurs intervenants sur le service sont nombreux et diversifiés. Ces acteurs ne sont pas seulement issus du secteur informel, mais peuvent aussi être des habitants, associations ou organismes de développement. Le déchet, dès lors qu'il est produit, peut être intercepté par quiconque souhaite lui imposer un mode de gestion à n'importe quel moment de la filière de l'amont à l'aval.

Pour les entreprises délégataires, ces mobilisations ont deux répercussions centrales.

- Tout d'abord, certains de ces acteurs contribuent par leurs activités à salir les espaces publics, notamment les *sariḥ* qui sont la bête noire des entreprises puisque fréquemment, ils renversent les containers au sol afin d'en trier le contenu. De même, ces prélèvements n'excluent pas des dépôts le long de leur parcours de valorisation, et donc autant de pénalités pour les entreprises.

- Mais, tous ces modes de récupération conduisent également à un manque à gagner pour les entreprises. En effet, selon les contrats de délégation les entreprises ont le droit de revendre les déchets collectés. Néanmoins, au bout de la chaîne, les différentes activités intervenues en amont et l'interception des matières recyclables, conduisent à une composition très fortement organique des déchets qui sont dès lors très peu valorisables, si ce n'est en compost.

Il s'agit donc d'une fragilisation de la gestion centralisée et intégrée des déchets mise en place par la réforme.

De même, les activités des associations et des experts contribuent à la promotion d'une gestion décentralisée des déchets en prônant ou en mettant en place des sous-systèmes autonomes dans la gestion centralisée. Ces activités décentralisatrices entérinées par les autorités publiques qui y ont recours et les encouragent, contribuent à reproduire un mode de gestion fragmentée et non coordonnée dont voulaient précisément se défaire les autorités publiques. Ainsi, dans le domaine de la gestion des déchets, rompre avec une gestion non coordonnée et fragmentée n'est donc pas une chose aisée, en raison de la nature de ressource du déchet.

Conclusion chapitre 4 : Le service public de gestion intégrée des déchets comme gestion coordonnée forcée

La présentation des modes de gestion opérationnelle du service de gestion des déchets ménagers montre la difficulté que représente la fourniture d'un service égal de gestion des déchets ménagers dans le cadre de territoires locaux socio-économiquement et morphologiquement très diversifiés.

En effet, deux éléments compliquent l'atteinte de ces objectifs d'égalité d'opération et de desserte sur tous les territoires :

1/ La nature du déchet, rebut et ressource, contribue à révéler les inégalités territoriales et à générer des modes de gestion parallèles à la filière formelle.

- En premier lieu, en tant que rebut, le déchet contribue à déqualifier les quartiers non-réglementaires des villes égyptiennes, puisque la densité de ces quartiers conduit à une production détritique plus importante au km² que les quartiers planifiés, bien que ses habitants produisent individuellement moins de déchets que les habitants des quartiers planifiés.

- Ensuite, en tant que ressource, ces quartiers sont aussi défavorisés par le déchet. La nature du gisement, essentiellement organique (modes de consommation et valorisation à la source), est peu intéressante si bien pour les entreprises que pour la communauté des chiffonniers, qui l'un comme l'autre ne peuvent compter sur les bénéfices économiques de la valorisation matière de ces déchets. Aussi, ils ne sont pas enclins à s'y rendre.

Ces territoires sont donc doublement déqualifiés par la nature du déchet : leurs réalités morphologiques et urbaines qui compliquent la desserte et en augmentent le coût, tandis que la qualité du gisement n'encourage pas à une collecte de ces matières.

- Enfin, le déchet est sujet à de nombreuses mobilisations destinées à valoriser cette matière. Ces actions variées, se portent sur des matériaux différents, à des moments différents de la filière, et sur des territoires différents. Parfois ponctuelles, parfois durables, elles sont difficiles à quantifier et à prendre en compte dans une gestion formelle intégrée. Loin d'une gestion intégrée, elles contribuent à développer des systèmes parallèles à la gestion intégrée et nuisent donc aux objectifs des opérateurs formels du service.

2/ Dans cette recherche d'homogénéité territoriale, tous les responsables du service n'ont pas le même positionnement. En effet, dans le cas de territoires dont l'opération est assurée par les autorités publiques de nettoyage, les découpages territoriaux ne sont pas le résultat d'une approche rationnelle. Au contraire, la nature du déchet préside à leur détermination puisque les autorités délèguent à la communauté des chiffonniers des morceaux de villes qui correspondent à leurs intérêts de collecteurs. De même, les autorités encouragent à une gestion décentralisée du service en ayant recours à des associations pour la collecte ou en soutenant des initiatives de valorisation. Ces actions se déroulent en parallèle du service formel et ne sont pas intégrées dans le système global de gestion. Par ces positionnements, elles contribuent à perpétuer un mode de gestion du service non coordonné. Ces acteurs, non habitués d'un mode de gestion globale dans lequel la ville considérée comme un tout uniforme, impliquant la détermination d'objectifs communs à tous les territoires, répliquent par ces positionnements, des modes de gestion auxquels ils sont plus coutumiers : gestion ponctuelle, partielle et fragmentée. Cependant, par l'introduction du service public et de la gestion intégrée, les autorités sont forcées à une uniformisation qui leur est contraire.

Ainsi, par un double système de gestion intégrée et d'objectifs de service public, les autorités locales et les gouvernements urbains sont contraints de se « mouler » à un mode de gestion qui leur est complètement étranger. Cette gestion nécessite des modes des gouvernements basés sur une vision globale et une coopération qui n'ont rien de naturels dans les gouvernements urbains égyptiens. L'opération du service par la gestion intégrée des déchets ménagers force donc la création de nouveaux modes de gouvernements en termes de fins et de moyens.

CHAPITRE 5

LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC EN RÉGIME AUTORITAIRE ÉBRANLEMENT DU RÔLE DES AUTORITÉS LOCALES

La délégation de service public de gestion des déchets articule trois éléments : le contrat, la responsabilité et l'intérêt général.

- Par la rationalité technique et le développement d'appareils spécifiques de gestion destinés à une population considérée comme un ensemble, la gestion intégrée des déchets contribue à la création d'un mode de gouvernement (Le Galès, 2005 s'appuyant sur la définition de Michel Foucault). Ce mode de gouvernement transversal est entériné par le contrat de délégation qui organise les relations entre acteurs autour d'objectifs communs. Le contrat de délégation propose donc un fonctionnement caractérisé par la durabilité des relations, la détermination d'objectifs communs et l'horizontalité des relations (entre acteurs locaux).

- La délégation de service public place les autorités publiques sur le devant de la scène et les consacre comme responsables. Fournisseurs du service public, elles sont les garantes de sa bonne fourniture. Cet endossement renouvelle le champ d'expression de leur domination par l'ambiguïté qu'il induit : domination et fardeau.

- Enfin, parce que le service public est destiné à l'intérêt général et que les autorités publiques locales en sont responsables, leur légitimité peut être contestée par la population destinataire du service public. Elle est en effet en droit d'exiger la garantie de l'intérêt général, d'autant plus qu'elle est désormais contribuable, par l'intermédiaire du prélèvement de la taxe.

La délégation de service public invite à la mise en œuvre d'un gouvernement local par différents biais : par le contrat qui met en dialogue différents acteurs locaux dans l'objectif d'une gestion partagée du service, et par la responsabilité des autorités locales devant la population de leur juridiction dont les limites administratives définissent les périmètres d'exercice des contrats. C'est donc bien au niveau local, que s'expriment les partenariats, les responsabilités et les devoirs.

L'introduction de ces trois éléments et leurs conséquences n'ont rien d'évident dans le schéma traditionnel des gouvernements urbains (chap. 2). Par ces caractéristiques, la délégation de service public est un bouleversement pour les autorités locales pour plusieurs raisons.

En effet, alors que les gouvernements urbains en Égypte fonctionnaient sur la base de négociations ponctuelles, verticales et sectorielles non structurées autour d'objectifs communs (chap.2), l'introduction du contrat de délégation et la mise en place d'un partenariat pérenne avec des acteurs privés sont donc contraires au fonctionnement auquel sont coutumières les autorités locales égyptiennes. Dès lors, ce cadre partenarial est parfois altéré par des autorités qui résistent au dialogue entre acteurs privés et société civile de façon générale. C'est ce que présentera la section 1 de ce chapitre.

De même, être responsable, pour des autorités habituées à se délester sur la population de leurs charges trop importantes, est un bouleversement. Mais, dans ce nouveau rôle, les autorités se satisfont du caractère ambivalent de la responsabilité. En effet, la suprématie qu'elle induit leur permet, par certains aspects, de déployer leur excès de coercition. Néanmoins, le fardeau qu'elle représente est difficile à assumer pour des autorités locales dépourvues de moyens cognitifs et financiers. Ainsi, le cadre centralisé du régime égyptien semble contradictoire avec la possibilité de fournir un service adapté à la diversité des territoires locaux. C'est ce que présentera la section 2 de ce chapitre.

Enfin, la garantie de l'intérêt général, inhérente à la notion de service public, est questionnée par deux éléments constitutifs du régime politique égyptien. En Égypte, la grande majorité de la population souffre d'un manque de représentation qui l'exclue des bénéfices d'un quelconque intérêt général. De plus, cette absence de représentants locaux légitimes des citoyens et la responsabilité locale de la garantie de l'intérêt général par l'intermédiaire de la fourniture du service public, sont quelque peu antinomiques. La responsabilité locale de la fourniture d'un service public est donc problématique dans le cadre de responsables locaux qui ne représentent pas légitimement la population qu'ils desservent. Ces points de tension particuliers seront étudiés dans la section 3 de ce chapitre à

travers la présentation de la place des chiffonniers dans le service de gestion des déchets et par les tentatives d'inflexion du service par la population.

Ainsi, l'objectif de ce chapitre sera de montrer et de questionner l'incompatibilité de la fourniture d'un service public local dans le cadre d'un gouvernement local pour le moins absent (voir section 1 du chapitre 1 pour une définition du gouvernement local). C'est-à-dire un gouvernement local qui ne dispose pas d'instance élue par la population, de ressources propres et, de ce fait, ne dispose pas d'autonomie politique et de gestion. Il tentera de montrer si la délégation de service public, qui contribue à créer un mode de gouvernement local, est opérante dans ce cadre et quels sont les éléments qui y sont propices ou contraires.

Section 1/ Le contrat un outil de partenariat pour un service public ?

Les démarches de délégation de service public dans les pays de tradition centralisée sont souvent perçues comme un moyen d'élargir la gestion des services essentiels par la mise en place d'une gestion partagée autrement appelée « gouvernance » qui garantirait le dialogue horizontal (Stoker, 1998) entre les parties prenantes du service (autorités publiques, habitants, entreprises privées). Ce dialogue, dont l'échelle locale est privilégiée, permet aussi un retrait théorique de l'État des affaires publiques. En Égypte donc, où la nature du régime semble peu compatible à ces enjeux, l'introduction du contrat de délégation de service public pourrait être un élément perturbateur. Néanmoins, ce bouleversement est à nuancer.

En effet, le contrat destiné à faire dialoguer la sphère publique et la sphère privée, apparaît comme une révolution douce dans la structure des gouvernements urbains égyptiens caractérisés par une mixtion de ces deux sphères, et donc coutumiers de ce rapprochement (chap.2). Ainsi, c'est davantage en tant qu'outil de décroisement et de coordination (Gaudin, 2007) autour d'objectifs communs et par les acteurs en jeu que le contrat transforme l'action publique locale en Égypte.

Néanmoins, ce dialogue ne signifie pas perte de pouvoir ou retrait des autorités publiques. Adopter cette position c'est en partie nier les enjeux inhérents à la gestion de service public par contrat de délégation. En effet, y compris en droit français, la gestion déléguée attribue la suprématie de gestion aux autorités publiques délégantes. C'est donc à un retrait partiel des autorités publiques auquel on assiste en Égypte, comme ailleurs. Cette suprématie des autorités délégantes est légalement inscrite dans les documents contractuels

qui encadrent la mise en œuvre du service, et les autorités locales égyptiennes ne manquent pas d'en faire usage, parfois de façon abusive.

C'est donc ce supposé partenariat qui est à questionner.

Cette section analysera dans quelle mesure le contrat constitue bien un cadre partenarial. Pour cela, les informations ci-dessous font référence à 4 documents différents : le contrat de délégation signé en 2000 entre le gouvernorat d'Alexandrie et l'entreprise Onyx devenue par la suite Véolia (en langue arabe), le contrat de délégation signé entre la CCBA et l'entreprise FCC en 2003 (traduction certifiée conforme en langue anglaise), celui qu'elle a signé avec l'entreprise Ama Arab en 2003 (en langue arabe) et enfin avec l'entreprise Ecaru en 2004 (en langue arabe). Les documents étudiés sont donc simplement le contrat administratif qui encadre les relations entre les parties. Néanmoins, l'ensemble des documents contractuels comportent aussi des éléments techniques (cahier des charges, appel d'offre, etc.) et c'est sur l'ensemble de ces documents que les deux parties s'engagent. Le contrat administratif est le document qui détermine des relations entre les parties, mais non pas du service à effectuer. Afin de rendre compte du cadre partenarial mis en place par les contrats administratifs, nous avons été attentive à une série de différents facteurs :

- la durée du contrat,
- la réévaluation de son montant,
- les modalités de contrôle,
- les conditions d'amendements,
- les modes de résolutions des conflits,
- les conditions d'annulation du contrat et enfin,
- les violations.

Ce n'est pas une analyse juridique qui en est ici proposée, mais plutôt un aperçu de leurs contenu et objectifs, afin de dégager le cadre partenarial mis en place et les différentes possibilités qu'il offre à chacun des acteurs. De même, l'analyse des contrats faite ci-dessous, ne signifie pas que nous considérons qu'ils sont le seul cadre de la négociation entre les parties. Au contraire, étant la partie émergée de l'iceberg, ils dissimulent des négociations qui ne sont connues que des acteurs en jeu. Néanmoins, puisqu'ils sont le résultat de négociations a priori entre les deux parties, nous pouvons les considérer comme l'expression des pouvoirs de négociations dont disposent chacune des parties, ce à quoi elles sont disposées à renoncer ou non. Ces considérations n'écartent pas les possibilités de contourner ou de nier le contenu de ces documents par les acteurs pendant l'exploitation des contrats.

A. Le contrat de délégation comme procédé de construction du service public

La réforme de la gestion des déchets s'est traduite par l'introduction des contrats de délégation complète de la gestion des déchets (du nettoyage au traitement). Ce mode de gestion est différent de la gestion précédente puisque le contrat a remplacé la licence. Cette différence a des conséquences sur la symbolique du service public, mais aussi sur les modes de partenariats envisagés entre les acteurs. Si l'autorité délégataire confirme son ascendant sur le service, elle est aussi liée au délégataire par un document instaurant une relation bilatérale et un équilibre plus prononcé des droits et devoirs de chacune des parties que dans le cadre de la licence. Par la caractéristique de cet instrument, l'autorité délégante cède donc une partie de son autorité à un opérateur du service qui se voit attribuer lui aussi des droits et devoirs.

1/ Licences et contrats : quelles différences ?

Comme évoqué précédemment dans le chapitre consacré à l'histoire du service de gestion des déchets en Égypte, le passage de la licence au contrat contribue à une érection symbolique du service de gestion des déchets ménagers en service public. Ce changement en Égypte tient en partie aux mécanismes induits par la mise en place de la gestion par délégation.

□ *Relations unilatérales VS bilatérales*

Auparavant, le service était géré par le secteur privé, essentiellement par l'intermédiaire de licences. Or, ce mode de délégation n'a pas la même portée symbolique et juridique dans la fourniture d'un service⁶⁸. Une licence implique une relation unilatérale relevant du registre de l'autorisation. L'autorisation est certes attribuée au regard de certaines exigences, mais aucun espace de discussion entre le licencié et l'autorité émettrice de l'autorisation n'existe dans ce genre de document administratif. La licence ne repose pas sur des engagements à tenir, elle signifie donc que l'autorité administrative ne pose pas de conditions pour la fourniture du service assumée par le licencié. Un licencié peut ne pas se voir renouveler sa licence s'il manque à ses obligations au terme de celle-ci, mais aucune régulation n'existe pendant l'exercice de la licence.

À l'inverse, un contrat est une relation bilatérale et réciproque, il est un document dans lequel deux parties s'engagent l'une envers l'autre. Il est un espace de dialogue qui peut être

⁶⁸ Pour le détail de ces changements se reporter au chapitre 3 section 3.

amendé sous conditions. Le délégataire est soumis au contrôle de l'autorité délégante et le contrat peut être annulé par l'une ou l'autre des parties si la partie d'en face manque à ses engagements et obligations.

□ *Obligations partagées et responsabilités*

Les licences n'attribuaient aucune obligation à l'autorité délégante et ne donnait aucun droit au licencié. L'autorité délégante était la seule à pouvoir annuler la licence et pouvait imposer des pénalités au licencié s'il manquait à ses engagements. Néanmoins, même si l'autorité délégante avait dans ce cadre tous les pouvoirs, elle n'avait pas de contrôle direct sur le service. En effet, parce que l'autorité ne payait pas le licencié pour le service rendu, elle avait de fait un pouvoir limité sur le contrôle de la qualité de la mise en œuvre du service. Selon les termes de la licence, c'était d'ailleurs le licencié lui-même qui devait mettre en place un bureau nécessaire à recevoir les plaintes des habitants. Si l'autorité n'était pas satisfaite du service rendu et si le licencié ne répondait plus à une des conditions mentionnées dans le document, elle pouvait annuler la licence (tel qu'indiqué dans l'article « pénalités » de la licence de 1990). De même, l'autorité n'était pas le fournisseur officiel du service puisque c'est le licencié qui s'engageait contractuellement avec les bénéficiaires pour la fourniture du service. Le licencié formait donc un « écran » entre l'autorité délégante et les bénéficiaires. Ces derniers mécontents du service pouvaient se tourner vers un autre fournisseur en faisant défection.

La délégation du service de gestion des déchets par contrat de partenariats a introduit des changements lisibles sur plusieurs registres : l'engagement financier des autorités et leur responsabilité face au service. En effet, le mode de délégation choisi pour les contrats de gestion des déchets ménagers en Égypte a une double particularité centrale dans la détermination du rôle des autorités publiques dans la fourniture du service. En droit français par exemple, une délégation de service public (DSP) signifie que le service doit être financé « substantiellement » par les bénéfices tirés de son opération⁶⁹. C'est pourquoi, l'eau, le gaz ou l'électricité sont essentiellement fournis par l'intermédiaire de la DSP dont les opérateurs se rémunèrent par la facturation. La DSP concerne en général la délégation complète du service. Au contraire, les marchés publics sont financés par le délégant. Étant donné que le service de gestion des déchets n'est pas un service par lequel l'exploitant peut parvenir à se rémunérer par l'opération qu'il en fait, la gestion des déchets ménagers en France se fait essentiellement par l'intermédiaire de marchés publics. C'est pourquoi les usagers versent une taxe destinée

⁶⁹ C'est la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite Sapin qui introduit cette notion de « substantialité ». La jurisprudence a ensuite fixé le caractère substantiel à 20% du montant du contrat.

à financer le service. Le plus souvent, afin de s'assurer d'un contrôle de l'opération, les marchés publics sont passés sur des segments du service et non pas sur le service complet⁷⁰.

Les contrats égyptiens de gestion des déchets sont donc un mélange des deux procédures dans un format de délégation hybride : marché public et délégation de service public. En effet, dans le cas des entreprises étrangères, il s'agit d'une délégation complète du service rémunérée par le délégant et financé par une taxe et non une facture. Dans les autres cas, il s'agit d'une délégation partielle, néanmoins toujours financée par la taxe. Ceci a plusieurs conséquences pour les autorités publiques.

□ *L'institutionnalisation d'un service public*

Ce mode de délégation de service public, contrairement à l'utilisation des licences et au regard du service attendu, signifie que les autorités considèrent que les prestataires de service doivent être rémunérés pour la fourniture du service plutôt qu'ils ne doivent payer pour le fournir. Les contrats signés par les opérateurs, correspondent donc à un montant fixe déterminé pour la durée du contrat et payable mensuellement. Le montant des contrats signés avec les entreprises issues du secteur privé national ou international est ré-évaluable chaque année en fonction du taux d'inflation (Ecaru, Véolia, Ama Arab, EES), à partir de la troisième année en fonction du taux d'inflation (IES), ou encore selon un pourcentage fixe et en fonction de la démographie (Véolia).

Cette rémunération des délégataires signifie donc que les autorités n'entendent plus laisser le libre marché faire le service comme c'était le cas avec la licence, mais s'engagent financièrement à la bonne mise en œuvre de ce dernier. Cette responsabilité caractérisée par l'engagement financier est d'autant plus assumée face aux citoyens usagers que le mode de recouvrement des frais mis en place par la réforme passe par la taxe. Cette tarification, à la différence de la facture, qui en droit français caractérise la délégation de service public, ne place pas le délégataire (entreprise privée) en « écran » entre l'autorité délégante et les usagers. Ainsi, dans le cadre d'une délégation de service public et d'un recouvrement par la taxe, l'autorité assume pleinement son rôle de « responsable » quant à la fourniture du service (voir chapitre 1 sur la particularité du service de gestion des déchets ménagers et de son mode de recouvrement).

⁷⁰ Quelques DSP existent néanmoins. Elles concernent essentiellement les incinérateurs qui permettent au délégataire de tirer ses revenus de la revente de l'énergie produite (Entretien avec Muriel Dreifus Maître de Conférences, faculté de droit et science politique, Université Lyon Lumière II, réalisé le 31 mai 2012 et entretien avec Olivier Arnold, responsable du contrôle des marchés publics à la direction des finances du Grand Lyon proprement, réalisé le 28 juin 2012).

Ces responsabilités sont entérinées par le document contractuel qui unit délégataire et autorité délégante. Les contrats signés avec les entreprises internationales assoient la première partie (l'autorité délégante) comme responsable du contrôle de l'exécution du service et de sa qualité.

□ *Des autorités publiques responsables*

Ainsi, parce que le service de gestion des déchets est facturé par l'intermédiaire de taxes payées par les habitants, et parce que les autorités publiques sont garantes du niveau de service, la signature de contrat de délégation de service public dans la gestion des déchets a, au contraire de ce que les débats autour de la privatisation ont soulevés (voir chapitre 2), replacé l'autorité publique comme acteur central de la gestion des déchets et a contribué à la mettre sur le devant de la scène. L'autorité publique par la délégation est devenue ainsi la garante du service rendu aux citoyens (Delaire, 2008). Ainsi, les autorités sont responsables de l'universalité du service, de sa continuité et de sa cohérence économique, sociale et territoriale. Les autorités publiques qui auparavant se retranchaient derrière les opérateurs privés, prennent désormais le risque de la responsabilité devant les citoyens contribuables et s'exposent à l'ambiguïté du service public entre assujettissement et domination (chap.1).

Néanmoins, garantes et responsables du service, les autorités sont contraintes de composer avec les délégataires dans la mise en oeuvre du contrat. Ainsi, bien que les autorités aient l'ascendant sur les délégataires, elles sont forcées à un partenariat horizontal encadré par le contrat de délégation.

B. Le contrat comme dialogue horizontal

À la différence de la licence, le contrat induit une relation bilatérale entre les parties qui, par son intermédiaire, s'engagent les unes vis-à-vis des autres. Théoriquement, aucune décision unilatérale n'est permise dans un contrat (Delaire, 2008), puisqu'il s'agit d'un espace d'échange, de dialogue, de droits et de devoirs. C'est sur la base du respect ou du non-respect de ces obligations que les outils de négociation et de régulation interviennent. Ces éléments d'obligations, de négociation et de régulation sont fondamentaux dans le principe de partenariat.

1/ Les obligations des deux parties⁷¹

Tous les contrats de délégation du service de gestion des déchets en Égypte mentionnent des obligations pour le délégataire notamment en ce qui concerne le service. Néanmoins, certains ne mentionnent pas d'obligation pour l'autorité délégante en dehors du devoir de payer selon le calendrier fixé dans le contrat. C'est le cas notamment des contrats signés par Ama Arab et EES avec la CCBA.

En revanche, les contrats de Véolia et Ecaru font mention d'obligations pour la première partie quoique de façon succincte. Tous deux insistent sur la nécessité pour le délégant d'aider le délégataire à obtenir tous les documents administratifs (licences, autorisations, etc.) auprès des autres autorités. Le contrat d'Ecaru est particulièrement détaillé sur ce point, et liste presque l'intégralité des documents dont l'entreprise pourrait avoir besoin et qui demanderait l'aide du CCBA. Comme pour se prémunir d'une intrusion trop importante de la première partie, le contrat de Véolia engage la première partie dans l'article 3.2. à ne pas pénétrer le champ administratif de l'actionnaire, ainsi qu'à assumer les conséquences de l'usage de son autorité, et enfin à contrôler d'une façon « convenable » (*moulā'ima*). Enfin, Véolia n'est pas responsable des devoirs du gouvernorat ni de les appliquer à sa place. Certains contrats sont donc plus précis que d'autres quant aux responsabilités de chacun.

2/ Négociations et régulation

Si l'une ou l'autre des parties manque à ces obligations, des procédures de négociations peuvent être engagées de façon officielle ou non. Les négociations ou procédures de régulation prennent place à différentes occasions : dans la phase précédant la signature des contrats, lors de volonté d'amendements ou lors d'un litige entre les deux parties.

Le premier moment de négociation entre les deux parties a eu lieu préalablement à la signature du contrat et après que l'entreprise a remporté l'appel d'offre. Ceci explique le délai parfois important entre la publication de l'appel d'offre et la signature des contrats (environ un an pour tous les contrats). Durant ces périodes de négociations, les modalités de fourniture du service sont discutées et le cahier des charge est fixé. C'est dans ces moments là que les deux parties discutent des éléments sur lesquels elles souhaitent s'engager et déterminent de l'équilibre des droits et des devoirs de chacun. Cette période de négociations est à même de faire évoluer le corps du contrat. Mais, en général, elle n'a pas d'impact sur le montant des contrats qu'une trop grande variation obligerait à soumettre de nouveau à appel d'offre (comme c'est le cas dans le droit français et en conformité avec les dispositifs européens). Dans le cas d'Alexandrie, les négociations pourtant longues ont concerné des

⁷¹ La première partie est ici l'autorité délégante et la seconde les délégataires du service.

points comme la réévaluation du contrat sur la base de l'inflation par exemple (Entretien avec le responsable de la communication chez Véolia, réalisé le 22/06/2009). De ces périodes de négociations préalables découlent l'équilibre des droits et devoirs de chacune des parties. C'est donc un moment crucial dans les procédures de délégation, qui déterminera des sécurités attribuées à chacune des parties.

□ *Amendements et fait du prince*

Ces amendements et considérations économiques renvoient à la théorie des sujétions imprévues en droit administratif français relative à l'équilibre économique des contrats. Cette théorie qui encadre les contrats administratifs encourage à la rémunération du cocontractant sur la base des charges réelles qui pèsent sur lui. Elle est motivée par la volonté de préserver l'intérêt général en cas d'imprévu venant perturber le service en dehors des responsabilités du cocontractant. En France, la jurisprudence propose deux théories dans ces imprévus : la théorie du fait du prince et la théorie des imprévus. La théorie du fait du prince, correspond à un usage unilatéral du contrat par le prince (les autorités publiques délégantes) dans lequel ses comportements induisent des changements conséquents pour le cocontractant. Dans ce cas, ce dernier doit être indemnisé sauf si les impacts sur l'exercice du contrat sont liés aux pouvoirs traditionnels de l'administration en matière de contrat administratifs (contrôle, pouvoir de résiliation, etc.). La théorie des imprévus quant à elle, implique que si des événements extérieurs conduisent à des aléas économiques représentant une surcharge pour le cocontractant susceptible de nuire à l'intérêt général, alors celui-ci doit être indemnisé ou un nouvel accord doit être passé entre les parties.

Dans le droit français, face à des autorités publiques qui bénéficient d'un pouvoir prééminent sur le cocontractant, des droits à l'équilibre financier sont accordés en contrepartie à celui-ci et constituent sa principale garantie.

Les conditions d'amendements et l'équilibre financier du contrat sont un indicateur des possibilités de négociations et de la sécurité financière dont disposent les parties. De ce point de vue, tous les contrats ne sont pas identiques.

- Changements rompant l'équilibre financier

Le contrat de Véolia encadre ces changements dans les clauses 6, 24 et 31. Respectivement « amendements des termes et composantes du service », « équilibre financier du contrat » et « forces majeures ». Ces clauses précisent que des amendements peuvent être proposés à l'initiative de l'une ou l'autre des parties mais toujours avec l'accord des deux. Par exemple, dans le cas où ces amendements entraînent une augmentation des coûts de mise en œuvre du service pour le délégataire, ses dus doivent augmenter en conséquence. En

revanche si les amendements conduisent à une baisse du service, le montant des dus du délégataire ne doivent pas être modifiés. Les deux parties s'engagent à assurer l'équilibre financier du contrat.

Les contrats de Ama Arab et de EES sont plus brefs sur ce point. Ils indiquent juste que si des dispositions législatives peuvent conduire à l'augmentation du contrat, sans préciser à l'origine de qui sont ces dispositions législatives, le contrat peut être revu.

Le contrat de Ecaru, quant à lui, indique que le montant du contrat ne peut pas augmenter même si le nombre d'employés ou la quantité de déchets à gérer augmentent. Il ne peut croître, que si des changements législatifs entraînent une augmentation conséquente du coût du service et si l'actionnaire en donne la preuve.

- Cas de forces majeures

Tous les contrats n'encadrent pas les cas de forces majeures. Les contrats de Ama Arab et EES sont étrangement évasifs sur ce point. Ils indiquent simplement que si des cas de forces majeures en dehors de la responsabilité de la seconde partie rompent l'équilibre financier du contrat, un nouveau projet de faisabilité doit être préparé avec l'accord des deux parties. Mais les cas de force majeure ne sont pas définis.

À cet égard, les contrats de Ecaru et de Véolia, sont beaucoup plus détaillés. Dans les deux cas, en cas de forces majeures, la première partie doit aider la première à rétablir l'équilibre financier du contrat en lui offrant des indemnités. Les cas de forces majeures sont dans ces contrats largement détaillés sur plusieurs pages (2 pages pour Ecaru et 3 pour Véolia). Ils prennent en compte des événements naturels mais aussi politiques :

« Guerres, hostilités, révolution, invasions, guerres civiles » (mentionnées dans les deux contrats, traduit de l'arabe).

« Désobéissance, révolution, désobéissance armée, Coup d'État civil ou militaire, rébellion, complot, révolte, troubles civils, actes de terrorisme » (Clause 3-2-1. b Contrat de Ecaru, traduit de l'arabe).

Le contrat de Véolia à ce titre se prémunit davantage de ces inconvénients et aléas. Tandis que les contrats de EES et de Ama Arab garantissent *a minima* les entreprises. En revanche, le contrat de Ecaru semble contraire aux règles d'équilibre financier puisque le délégataire doit assumer lui même les changements dans le service. Néanmoins, il se garde des conséquences d'imprévus et ménage une partie de sa sécurité financière.

□ Litiges

- Résolution à l'amiable

Enfin, la définition de l'encadrement des litiges est une sécurité pour chacune des parties et est l'expression d'un équilibre des pouvoirs entre elles. Les litiges entre les deux parties peuvent soit susciter un recours devant un organe de régulation (personne tierce ou tribunal) ou alors conduire à l'arrêt du lien contractuel par une annulation du contrat. Les contrats signés entre la CCBA et les entreprises Ama Arab, EES et Ecaru font une simple mention rapide aux procédures de régulation, et indiquent simplement que les conflits doivent se résoudre à l'amiable autrement dit par négociation (*tasweyya bi al-tafāouḍ*).

« Amicable settlement of disputes :

If any kind of dispute related to this contract arises, it shall be imperative upon both parties to the contract to seek settling such dispute within thirty days through amicable negotiations. If such negotiations were not successful during the fixed period, it shall be imperative upon both parties to refer the dispute to arbitration » (contrat de EES, clause 20 - la clause est exactement la même dans le contrat de Ama Arab).

Dans le contrat de Véolia au contraire, les procédures de règlement des litiges sont mieux encadrées. L'article 35 indique que si les litiges n'ont pu être résolus à l'amiable dans un délai de 30 jours, les parties doivent en référer à un comité tiers dont la composition est à la discrétion des deux parties. La décision du comité tiers a autorité dans la résolution du conflit. Chacune des parties dispose de 15 jours pour faire appel de la décision du comité tiers. Au-delà de ces 15 jours plus aucun appel n'est possible et la décision devient effective. Les frais liés à la réunion et décision de ce comité tiers sont partagés entre les deux parties.

- Arbitrage

Pour les quatre contrats mentionnés, si une entente à l'amiable n'a pas été trouvée, les parties peuvent avoir recours à l'arbitrage. L'arbitrage est un procédé de médiation qui constitue une alternative au procès soumis aux juridictions de l'État. Pour cela les parties concernées désignent des personnes, les arbitres, à même de trancher leur différend. Selon les contrats, les procédures de l'arbitrage doivent respecter celles prescrites par le Centre régional d'arbitrage international du Caire. Les parties ne peuvent faire appel de la décision de l'arbitrage. Néanmoins il faut souligner que « l'arbitrage n'est pas une procédure de conciliation » comme le regrette le responsable juridique d'une entreprise (Entretien avec le responsable juridique chez Ama Arab, réalisé le 25/07/2007). Il ne s'agit pas de réguler ou de négocier mais de trancher, et d'arbitrer. En outre, les procédures d'arbitrage bien que

facilitées par rapport à des procédures judiciaires habituelles, sont longues et ne peuvent être établies de façon trop répétée. Or les sujets à contentieux semblent être nombreux dans les contrats liant les entreprises aux autorités publiques.

- Annulation

Des différents trop prononcés peuvent aussi conduire à l'annulation du contrat. Là encore, tous les contrats ne sont pas égaux quant aux possibilités de chacun. Les contrats entre les entreprises privées étrangères et les autorités publiques sont plus loquaces quant à ce point. En cela les trois contrats (Ama Arab, EES et Véolia) sont identiques. Il est fait mention que les deux parties peuvent être à l'origine de l'annulation du contrat rétablissant alors l'équilibre décisionnel. En cas d'annulation par l'une ou l'autre des parties des dommages et intérêts sont prévus par le contrat selon la situation et le motif d'annulation. Ainsi la première partie a notamment le droit d'annuler le contrat si le délégataire a fait faillite, s'il n'a pas fourni le service depuis plus de deux mois ou si ses pénalités dépassent 10% du montant du contrat. De l'autre côté, la seconde partie a le droit d'annuler le contrat si la première partie accumule deux factures de retard, ou si le manquement de la première partie à ses obligations altère l'équilibre financier du contrat (article 17-1 et 19a dans le contrat de EES et Ama Arab et article 30 dans le contrat d'Alexandrie).

✱

✱ ✱

La présentation des enjeux contractuels de la délégation montre qu'à travers un encadrement des partenariats, le service de gestion des déchets est désormais un service négocié. Les partenariats bilatéraux mettent en place des cadres de négociation afin d'établir un équilibre entre les volontés et intérêts de plusieurs acteurs qui étaient absents auparavant. Néanmoins, plusieurs éléments nuisent à cette gestion horizontale et partagée théorique. En effet, les autorités délégantes ne s'imposent pas à proprement parler comme partenaires puisqu'elles sont responsables du service et ont autorité sur sa fourniture. C'est aussi pourquoi dans la plupart des cas, leurs obligations sont moindres que celles du délégataire mais cela n'a rien de particulier au contexte autoritaire égyptien. De plus, les organes de régulation mis en place ne sont pas pérennes puisqu'ils surgissent d'un conflit. Ce qui signifie que l'espace de régulation créé n'est pas un espace de partenariat mais est une affaire de différends entre les deux parties et donc de litiges contractuels.

Cette autorité s'exerce au travers des documents contractuels. À la fois délégataires et responsables du contrôle, elles sont à la fois juge et partie, ce qui est contraire à un contrôle

juste et objectif du service. Les contrats mettent donc en place une horizontalité de gestion relative à la faveur des autorités publiques. C'est la domination symbolique inhérente au fournisseur du service public.

Section 2/ Service public : pouvoirs et faiblesses des autorités locales. Le poids des responsabilités

Illustration 8.

Caricature représentant les autorités se prélassant sur le compte des employés et des entreprises étrangères
(Rashed, 2004).



Par l'intermédiaire des contrats de délégation, un dialogue bilatéral est mis en place conduisant à une gestion négociée du service qui pourrait contribuer à diminuer l'influence des autorités. Ainsi, tout laisse à penser que cette « privatisation » conduit de fait au retrait des autorités publiques au profit des acteurs privés. Mais, l'érection des autorités publiques comme responsables du service public, leur confère un ascendant important sur son administration. Responsables du contrôle et invitées dans l'arène des négociations avec les entreprises privées, les autorités doivent user de leurs ressources et compétences afin de contrôler la bonne mise en œuvre du service et l'équilibre financier de leurs budgets. Cette nouvelle responsabilité par l'intermédiaire du contrat de délégation de service public est l'occasion pour les autorités d'expérimenter un nouveau champ d'exercice de leur autorité.

Cependant, cette responsabilité est ambiguë puisqu'elle constitue à la fois un avantage et un fardeau dans le cadre d'autorités locales dépourvues de ressources techniques, cognitives et financières. De plus, dans le contexte de gouvernorats inégaux, l'assurance d'une fourniture égale du service pour tous les citoyens n'est pas garantie. La responsabilité locale de la fourniture du service est donc mise à mal par la nature centralisée du régime égyptien qui complique largement la mise en œuvre du service.

A. Le contrat comme outil de contrôle du service par les autorités publiques

1/ Organisation du contrôle

En tant que garantes du service public et responsables de la qualité du service devant les citoyens, les autorités délégantes doivent mettre en place les moyens destinés à contrôler les délégataires de sorte à ce que le service ne leur échappe pas. C'est pourquoi, le contrat — comme en droit administratif français — ménage des « garde-fous » à la faveur de l'autorité délégante (Entretien avec Muriel Dreiffus, Maître de Conférence en droit à l'université de droit et de science politique Lyon 2 Lumière, réalisé le 31 juin 2012).

C'est pour cela que l'autorité délégante est responsable du contrôle⁷² de la bonne exécution du service, et c'est en cela qu'elle exerce son autorité sur le délégataire.

Les contrats de délégation de la gestion des déchets en Égypte, signés avec les entreprises privées nationales ou étrangères, mentionnent que la première partie (autorité publique) doit porter à connaissance de la seconde (entreprise privée) les personnes responsables du contrôle en son sein. La première partie et ses contrôleurs désignés sont donc responsables du contrôle de l'exécution du contrat relativement au niveau de performance qui y est mentionné. Ils sont également chargés du contrôle des employés et de l'équipement de l'entreprise. De même la première partie doit vérifier la véracité des données produites par la seconde partie (article 7 du contrat de la partie Nord et de la partie Est signés en 2003 et article 8 du contrat signé pour Alexandrie en 2000) et que celle-ci doit lui remettre de façon régulière. Ainsi, le contrôle est effectué par les Emu (*Environmental Monitoring Unit*) présentent dans chacun des districts correspondant aux différentes zones des contrats. Elles transmettent quotidiennement leurs rapports soit aux antennes des districts des autorités de nettoyage (dans le cas de Giza et du Caire), soit directement au gouvernorat (dans le cas de Alexandrie). Au Caire et à Giza, les responsables des antennes

⁷² En France, les délégation de service public sont contrôlées y compris par des organes extérieurs (bureaux d'études) tandis que les marchés publics sont contrôlés en interne par l'autorité délégante.

locales des CCBA et GCBA transmettent ensuite leurs rapports aux conseils exécutifs des districts qui les examinent et les transmettent au gouvernorat tous les deux mois (Entretiens avec le responsable du district de Zaweyya à la CCBA, réalisé le 05/13/2010 et avec le chef du district de Zaweyya auprès du gouvernorat du Caire, réalisé le 05/13/2010).

Le contrôle et les pénalités constituent l'essentiel des outils de contrôle de l'autorité délégante. Dans le cas où cette dernière constate une infraction ou un délit, elle peut déduire des sommes dues mensuellement à l'entreprise le montant des pénalités correspondant. Les contrats doivent donc détailler ce qui est considéré comme délit sujet à l'amende. À ce titre, les contrats avec les entreprises privées étrangères sont très largement détaillés. Le contrat de Véolia présente trois pages complètes de pénalités tandis que ceux de FCC et de Ama en comptent deux. Pour chaque entrave aux attentes du contrat, un montant de pénalité est fixé. Si le détail et l'abondance de ces pénalités peut apparaître comme une contrainte et comme portant préjudice au délégataire, ce n'est pas le cas.

Ces modes de contrôle constituent les pouvoirs des autorités sur le délégataire et les moyens de s'assurer de la mise en œuvre du service qu'elles souhaitent. Les pénalités sont l'arme des autorités face aux entreprises et peuvent parfois mettre ces dernières dans des situations difficiles. Voire les contraindre parfois à l'abandon du marché comme ce fut le cas pour certaines d'entre elles dans les premières années de délégation⁷³. Au regard des lacunes des contrats, les autorités délégantes peuvent aussi abuser de ces moyens de contrôle et en faire un usage inapproprié, rompant ainsi avec le principe de partenariat. C'est pour se prémunir de la toute puissance de l'autorité publique par l'intermédiaire du contrôle que le contrat de Véolia indique que :

« Dans le cadre de son droit d'inspection, le gouvernorat n'a pas le droit d'intervenir sous quelque forme que ce soit dans la gestion du service par l'actionnaire ou de causer son dysfonctionnement » (Clause 8-4 du contrat entre Véolia et le Gouvernorat d'Alexandrie).

Ou encore que

« Le gouvernorat s'engage à éviter le mieux possible de perturber le service dans sa mission de contrôle et d'inspection convenue dans la présente clause du contrat » (Clause 8-6 du contrat entre Véolia et le Gouvernorat d'Alexandrie).

Il faut dire que les autorités peuvent faire un usage abusif de leur pouvoir, habituées qu'elles sont à ce registre de gestion. C'est ce qu'elles font par l'intermédiaire des lacunes des contrats.

⁷³ Voir le cas de l'entreprise Enser détaillé dans la section 3 du chapitre 3.

2/ L'usage des lacunes des contrats

Selon les entreprises privées, la principale difficulté dans les contrats est le manque de précision quant aux attentes concernant le service et l'usage de termes mal spécifiés et généralistes (Gtz, 2004). C'est pourquoi certains responsables regrettent que « les objectifs [ne soient] pas clairement définis » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007). Ces imprécisions sont un des problèmes majeurs entre les entreprises et les autorités publiques puisqu'elles peuvent être utilisées par les premières au détriment des secondes.

□ Définition du mode de service

Dans ces contrats, la définition de la fourniture du service est de fait évasive puisque le service attendu est normalement spécifié dans les autres documents contractuels comme le mentionnent les contrats :

« Les différentes sortes de services de la propreté indiquée dans l'offre de la seconde partie et dans les documents de l'appel d'offre et le service et son application défini par ce contrat et ses annexes » (Contrat de Ama Arab, p. 3).

Néanmoins certains contrats sont plus détaillés et font appel aux détails techniques du service quand les autres ne le font pas. Ces différences sont notamment à l'origine des variations de taille des contrats : celui de Véolia fait 55 pages, celui de Ecaru 40 pages, tandis que ceux de EES et Ama Arab ne font que 18 pages.

Les contrats de Véolia et de Ecaru sont plus longs et font référence aux détails du service. Ceci s'explique peut être par la hiérarchie des documents contractuels présentée dans le contrat de Véolia (clause 4-1) qui indique que en cas de litige, le contrat est le document primant sur les autres documents contractuels (contrat, cahier des charges, offre de la seconde partie, tableau des prix de la seconde partie, plan de travail). D'où la nécessité pour l'entreprise y compris dans ce document, de spécifier le détail du service attendu de sorte à ce que des imprécisions ne prennent pas le pas sur le détails techniques des offres ou annexes. C'est pourquoi il reprend dans le corps du document certains éléments liés au service tels le calendrier, l'opération, les décharges, etc. issus du cahier des charge ou de l'appel d'offre.

Les contrats de Ama Arab et de EES ne mentionnent pas les détails techniques du service qui sont présentés en annexe. De cette façon, l'annexe 1 de ces contrats définie en 3 pages et 26 points, le champ du contrat. Très peu détaillée, cette annexe renvoie parfois à des précisions mentionnées dans les cahiers des charges :

« le balayage mécanique et manuel des rues et leur nettoyage, nettoyage à l'eau des rues principales et le nettoyage des boulevards spécifiés dans l'appel d'offre et les annexes qui lui sont attachées relativement à l'offre soumise par la seconde partie » (Annexe 1, 5 contrat de Ama et de EES).

Néanmoins, cette même annexe présente les missions principales des délégataires sans faire mention des attentes en termes de performance par exemple il est mentionné en 14 : « Construire, équiper et opérer les stations pour le traitement des déchets médicaux » sans que ne soient mentionnés d'autres documents références susceptibles d'en détailler les conditions techniques attendues.

Bien que nous n'ayons pas eu accès à ces documents annexes, nous pouvons supposer qu'ils sont eux aussi lacunaires, puisque les entreprises regrettent un manque de précision. Ces lacunes de définition entraînent des amendes abusives selon les entreprises notamment parce que les autorités évaluent davantage les fins du service que la conformité de sa fourniture avec les éléments des contrats. Ainsi c'est plutôt la propreté qui est évaluée que le service rendu (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007). Les responsables des entreprises se plaignent que les autorités attendent la propreté 24h/24h. Si la rue n'est pas propre à un instant précis, les entreprises reçoivent une pénalité. Ces excès ont conduit l'entreprise Ama Arab à réaliser plusieurs séances d'informations auprès des autorités publiques afin, par l'intermédiaire de photographies prises à intervalle régulier, de leur montrer la rapidité de la salissure des rues après leur passage (voir figure ci-dessous).

Or « comment définir la propreté » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007). En effet, l'attachement à ces définitions subjectives est un problème central dans l'évaluation du service et dénote de la focalisation des autorités sur les aspects extérieurs du service, plutôt que sur son mode de fourniture. Les récurrences dans les contrats quant à l'esthétique et la modernité du service sont de ce fait éclairantes.

الدورة اليومية لتنظافة الشوارع
Cycle of cleaning



Illustration 9. Extrait d'une présentation power-point de Ama Arab à destination des autorités du Caire et des autorités nationales réalisée en 2005.

Source : Ama Arab, 2005

□ *Aspect esthétique et modernité*

Cette importance accordée à la modernité et à l'aspect extérieur de la propreté n'est pas nouvelle, comme mentionné dans le chapitre 3, elle constitue un objectif central des autorités depuis les années 1980. Les contrats signés avec les entreprises privées au début des années 2000 renouvellent ces volontés. Tous les contrats font référence à l'aspect esthétique de la fourniture du service.

Par exemple, tous mentionnent la nécessité pour les employés de porter un uniforme qui doit être approuvé par la première partie⁷⁴. Celle-ci choisit la couleur des véhicules et équipements de la seconde partie afin qu'ils correspondent au « goût public » (*al-douq al-ʿām*, contrat EES et Ama Arab, annexe 1-22). Il s'agit ça et là d'apporter quelques « touches esthétiques » (*ʿiḍāfat lemsāt ḡamāleyya*, contrat Véolia clause 2-3). Mais une attention plus particulière encore est portée à la technologie et à la modernité. Et le champ lexical sollicité dans les contrats à cet égard est particulièrement développé. Il est centré sur la technologie, l'électronique, la puissance et l'adéquation avec les critères internationaux. Ces volontés sont explicitement affirmées dans le cadre du contrat entre Véolia et le gouvernorat d'Alexandrie :

⁷⁴ Ceci n'est pas propre aux contrats de délégation en Égypte néanmoins.

*« Le gouvernorat souhaite que les déchets de toutes sortes soient éliminés selon des bases scientifiques et environnementales entendues. Le gouvernorat a la volonté d'atteindre un niveau de propreté publique et une protection de l'environnement d'un niveau le plus élevé possible par le biais de tous les moyens. Il s'agit de permettre l'accomplissement d'un service de **haut niveau technique** par le biais de tous les outils, de tous les équipements, de toutes les machines et de tous les accessoires les plus **développés**, par l'utilisation de machines techniques et administratives **performantes** » (Contrat de Onyx, introduction, traduit de l'arabe. Nous soulignons).*

Certains éléments sont davantage sujet à confusion, notamment quand ils ont trait aux standards de fourniture du service comme c'est le cas dans les contrats du Caire :

*« Le service doit être exécuté de la **manière la plus idéale** relativement à des principes scientifiques » (Contrats Ama et EES, annexe 1-24, traduit de l'anglais. Nous soulignons)*

*« La seconde partie s'engage à fournir le service dont il a la charge, de la **manière la plus parfaite** et à un niveau de service le plus élevé possible et d'une qualité en accord avec les standards et les spécifications internationales, de même qu'à fournir l'équipement qui correspond à ces attentes » (Contrats Ama et EES, annexe 1-25, traduit de l'anglais. Nous soulignons).*

L'insistance sur ces critères esthétiques et de modernité atteste des attentes des autorités publiques quant à la délégation du service à des entreprises étrangères, dans lesquelles elles plaçaient beaucoup d'espoirs. Mais leur subjectivité est sujette à contentieux entre les parties dans la mesure où les autorités délégataires dans le cadre d'un manque de ressources, sont susceptibles d'abuser de ces ambiguïtés afin de faire diminuer la charge financière du service. Mais c'est aussi dans le cadre de manque de ressources techniques, que les autorités sont susceptibles d'exiger des résultats improbables et inaccessibles pour les entreprises privées.

B. Des coquilles vides à l'épreuve : la dure réalité des ressources limitées

Si par l'intermédiaire de la délégation, les autorités locales espéraient réduire les coûts du service et en améliorer la qualité technique, cela signifiait qu'elles étaient elles-mêmes dépourvues de moyens financiers et techniques, comme le reconnaissaient les autorités égyptiennes :

« the government has dealt adequately with the city's solid waste, he admits that the governorate has "limited capabilities". The lack of infrastructure and financing for reforming Cairo's waste management sector is better handled through an independent contract » (Rashed, 2002 citant Abdel-Hadi Gad-El-Maola député du gouvernorat du Caire)

Ces faiblesses ont des conséquences majeures dans la fourniture du service et dans leur relation avec les entreprises privées. Néanmoins, les gouvernorats ne sont pas tous égaux dans ces procédés puisque certains ont dû abandonner les démarches de délégation quand d'autres ont pu les mener à bien (chap.3).

1/ Manques de ressources techniques et professionnelles

Pour les entreprises privées étrangères, le manque de professionnalisme est une des grandes difficultés dans le dialogue avec les autorités publiques égyptiennes. En effet, celles-ci n'auraient ni connaissance des démarches de partenariat avec le privé, ni les connaissances techniques nécessaires à la compréhension du service et à son bon contrôle.

□ *Un manque d'expérience et un rejet de la privatisation*

Concernant la privatisation, les entreprises reconnaissent des améliorations quelques années après la signature des contrats mais continuent de déplorer un manque d'expérience dans les contrats de partenariat public-privé (Entretien avec le directeur de Ama Arab, 25/07/2007).

Il faut dire que la plupart des responsables locaux ne sont pas favorables à la privatisation et n'hésitent pas à le dire.

- L.D : *« Que pensez vous de la privatisation ? »*

- Le responsable du district de Zaweyya : *« Je préfère la gestion publique » (Entretien le responsable du district de Zaweyya auprès de la CCBA, réalisé le 13/05/2010, traduit de l'arabe).*

« Le Conseil populaire du Caire était favorable aux zabbālīn. Beaucoup de gens refusaient la privatisation dans les districts (i.e. les conseils exécutifs) et tous la refusait dans le Conseil populaire local du Caire » (Entretien avec le président du Conseil populaire local du district de Zaweyya, réalisé le 07/06/2010, traduit de l'arabe).

« L'époque est à la privatisation. Je ne sais pas si c'est bien ou pas. L'expérience jusque maintenant montre que ce n'est pas si bien que ça. Mais on ne peut pas savoir » (Entretien avec le Moḥamed 'Abdelkader⁷⁵, directeur de la GCBA, réalisé le 21/12/2008, traduit de l'arabe).

Voir manifestent une hostilité aux entreprises étrangères en elles-mêmes :

« Mon entreprise préférée est Fostāt, elle est entièrement de notre pays » (Entretien avec des employés de la CCBA, réalisé le 20/08/2006, traduit de l'arabe)

Ce sont cette absence d'expérience et cette hostilité qui poussent parfois les autorités à un contrôle excessif des entreprises.

De plus, les habitudes bureaucratique du système égyptien contribuent à compliquer l'exercice des entreprises à travers des contrôleurs pléthoriques. Dans le district de Zaweyya par exemple, la CCBA dispose de 15 employés affectés au contrôle des 36 ouvriers de l'entreprise (Entretien avec le responsable du district de Zaweyya auprès de la CCBA, réalisé le 13/05/2010 et chiffres du ministère du Développement local, 2009). Ce qui pose problème aux responsables : *« Besides we are strongly supervised by the governorate in a way we have never been in other country we worked for »* (Rashed, 2002 citant le directeur de Onyx Egypte).

Les autorités déploient donc un arsenal pléthorique dans le contrôle des entreprises, quand il ne s'agit pas de leur soutirer le plus d'argent possible en leur faisant supporter les conséquences du manque de ressources financières des gouvernorats par les pénalités (Gtz, 2004).

□ *Lacunes techniques*

De plus, leur manque de capacités techniques est aussi regretté par les entreprises et nuit selon elles au bon dialogue entre les parties.

Dans le district de Zaweyya par exemple, les personnalités avec lesquelles est amenée à dialoguer l'entreprise Ama Arab ont des profils variés. Le responsable du district auprès de la CCBA est ingénieur agronome de formation, diplômé de l'université du ministère de l'Environnement.

Quant au responsable du district auprès du gouvénorat, qui est le principal interlocuteur de l'entreprise puisque c'est vers lui que sont transmis les rapports de contrôle avant d'être transmis au gouvernorat, il a un master en Mass Media et en science politique de

⁷⁵ Les noms et prénoms ont été changés.

l'université du Caire, ainsi qu'une formation à l'Académie de l'administration des affaires en Égypte.

Pour se former, ces agents ont recours à différents moyens par exemple aux sessions de formations proposées par la Chambre de Commerce et d'Industrie américaine en Égypte. C'est là-bas que le responsable du district de Zaweyya auprès de la CCBA, indique avoir appris des choses rudimentaires.

« J'ai pris des cours avec la Chambre Américaine de commerce et d'industrie en Égypte, et j'ai appris que un passage de nuit [pour le nettoyage public] est la meilleure solution » (Entretien avec le responsable du district de Zaweyya auprès de la CCBA, réalisé le 13/05/2010, traduit de l'arabe).

Il est certain que pour les entreprises, on est loin des cadres des instances nationales dont elles vantent les formations à l'étranger, à même de leur donner des terrains d'échanges communs. C'est pourquoi les entreprises « rêv[ent] d'avoir en face d'[eux] de vrais professionnels de l'urbanisme. La relation serait alors normale » (Entretien avec le directeur de Véolia, 18/07/2007).

Ces absences de qualifications conduisent parfois à des exigences qui relèvent du caprice et de l'ignorance selon les entreprises, comme la propreté permanente ou l'exigence de retrait de containers ou de stations de transferts dans des lieux fréquentés de personnes influentes (Entretien avec le responsable du district de Zaweyya chez Ama Arab, réalisé le 19/05/2010) pour lesquelles les autorités délégantes formulent des volontés contraires à un bon fonctionnement du service. Ceci est en grande partie dû à la nature centralisée, autoritaire et clientéliste du régime égyptien.

□ *Centralisation et bureaucratie*

En effet, dans le domaine des déchets comme dans d'autres, très peu de décisions se prennent au niveau local et donc très peu d'initiatives émergent du niveau local que ce soit de la part des salariés qui « n'ont pas d'opinion [et] attendent juste leurs salaires » (Entretien avec le responsable du district de Zaweyya à la CCBA, traduit de l'arabe) ou de la part des responsables.

Il y a donc une fracture dans les interlocuteurs des délégataires entre des employés locaux dépourvus de capacités et d'autonomie et des responsables locaux ou nationaux surpuissants.

« Au niveau local, il s'agit juste d'application. Il subsiste toujours les vieux réflexes d'avant et ce que décide le gouvernement doit être appliqué » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007).

Les employés des autorités chargés du contrôle imposent des amendes de manière excessive de peur de se voir accuser par leurs responsables de ne pas effectuer leur travail (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007 et Moheeb, 2006).

Le poids d'une administration militaire est aussi une contrainte majeure dans le dialogue entre les autorités et les entreprises privées étrangères qui ne sont pas coutumières de ces façons de faire.

« Le problème est que les mentalités demeurent militaires. Ils sont dirigés et gérés comme des militaires. Ils sont effrayés de prendre des responsabilités » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais).

« Les gouverneurs sont des militaires qui ont dirigé toute leur vie des casernes où un mégot de cigarette au sol était une catastrophe. » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007)

Ce qui les conduit à « formuler des demandes hors contrat » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007). C'est sur demande du gouverneur que l'entreprise Véolia a été contrainte de déplacer le site de décharge qu'elle a construit à son arrivée à Alexandrie. Parce qu'il était situé trop près des habitations touristiques, le gouverneur a exigé qu'il soit déplacé. L'entreprise en a donc construit un second, de plus petite taille alors même que le terrain initial leur avait été attribué par le gouvénorat. Ainsi, la décharge située loin des résidences touristiques de la mer Méditerranée — et proche des quartiers populaires — est exploitée l'été, tandis que l'autre est exploitée l'hiver. C'est aussi sur demande des responsables que les containers ou les stations de transfert sont retirés dans certaines rues ou quartiers parce qu'ils sont sur les trajets quotidiens du gouverneur (Entretien avec le responsable du district de Zaweyya chez Ama Arab, réalisé le 19/05/2010).

□ *Intrusion des gouverneurs*

En effet, dans cet échiquier local, les gouverneurs ont un pouvoir central (chap.2), qui s'exerce bien souvent au détriment des autorités de nettoyage quand elles existent (voir présentation de ces structures dans fin chap.3). Selon la loi n°43 de 1979, les gouverneurs ont rang de ministre et selon l'article 27 de la même loi, ils ont l'autorité d'un ministre en ce qui concerne les décisions prises par les agences publiques, comme le CCBA ou GCBA. Ainsi, ces

individus issus des rangs de l'armée et acolytes des responsables nationaux et ont toute la latitude qu'ils souhaitent au niveau local dès lors qu'ils ont l'appui des autorités centrales et du Cabinet. Ils sont libres aussi d'imposer leur joug à l'exécutif local. Cette situation est regrettée des responsables des autorités publiques eux-mêmes. Comme en témoigne le directeur de la propreté à la CCBA en 2010 juste après qu'il ait essuyé la déconvenue qui l'a conduit à être transféré du poste de directeur de la propreté à la direction des jardins : « Le système égyptien met des militaires dans la fonction publique ». C'est selon lui « le gouverneur qui sait tout » qui a décidé de le changer de poste au regard des difficultés qu'il avait avec le nouveau directeur de la CCBA qui est « très dur en finances » et « qui a été choisi parce qu'il était bien placé dans l'armée et l'ami du gouverneur ou de quelqu'un d'autre » (Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 04/01/2010, traduit de l'arabe).

Responsable suprême au niveau local, c'est aussi du gouverneur que dépendent les capacités financières des gouvernorats dans le cadre de subventions nationales toujours nécessaires, ce qui lie étroitement les situations locales à des affaires de personnes.

2/ Creusement des inégalités entre les gouvernorats

D'autant plus que, depuis la crise budgétaire de l'État dans les années 1990, les gouvernorats sont contraints de s'adapter au regard de la baisse des transferts nationaux (Soliman, 2004). Or, dans ces adaptations, de l'influence des responsables locaux dépend la rapidité de l'accès aux financements. De ce fait, ce sont bien souvent les personnes les plus influentes qui sont placées à la tête des gouvernorats stratégiques pour le gouvernement central. Et inversement cette nature de territoire stratégique confère autant d'influence supplémentaire aux gouverneurs dans leurs demandes de budget. C'est pourquoi les différences sont parfois marquées. Comme l'illustre le tableau 11, Alexandrie et le Caire, vitrines économiques de l'Égypte, semblent favorisées au détriment de « Giza le gouvernorat du désastre » (*Al-Gīza : Moḥāfaẓa mankūba*) (Salāma, 2009) dont la presse déplore l'état de « chaos » (*ḥawḍa*) bien qu'il soit le deuxième gouvernorat le plus important en population après le Caire.

Tableau 11. Montants des dépenses courantes par habitant des gouvernorats du Caire, de Giza et d’Alexandrie entre 2001 et 2003.

Source : (Bayoumī, 2004 ; Karim, 2005 ; Qābīl, 2005).

Calculs : Lise Debout

	Dépenses courantes	Population	Dépense par habitant par an
Le Caire	1 595 772 400 EGP (2001-2002)	7 497 143 (2003)	212 EGP
Giza	690 231 000 EGP (2001-2002)	5 337 224 (2002)	129 EGP
Alexandrie	887 223 700 EGP (2002-2003)	3 633 576 (2002)	244 EGP

Tableau 12. Montants des dépenses totales par habitant des gouvernorats du Caire, de Giza et d’Alexandrie en 2009-2010.

Source : ministère des Finances, 2010.

	Dépenses courantes (2009-2010)	Population	Dépense par habitant par an
Le Caire	3 084 000 000 EGP	7 902 085	390 EGP
Giza	1 293 000 000 EGP	6 294 319	205 EGP
Alexandrie	2 153 000 000 EGP	4 123 869	522 EGP

Entre 2001 et 2010, si les dépenses sont accrues, les différences entre les gouvernorats sont maintenues voir accentuées à la faveur d’Alexandrie dont les dépenses totales par habitants sont 2,5 fois plus élevées que celles de Giza (elles étaient 1,9 fois plus élevées en 2002) (tableaux 11 et 12).

Ces chiffres ne prennent pas en compte l’argent dépensé dans les gouvernorats par l’intermédiaire des agences centrales. S’ils le faisaient, les différences seraient très certainement encore plus marquées.

Concernant la propreté, les mêmes mécanismes sont à l’œuvre, c’est pourquoi les gouvernorats favorisés sont les gouvernorats des capitales économiques ou les gouvernorats touristiques. Ainsi dans la réforme, les délégations à des entreprises internationales n’ont été pérennisées que dans les gouvernorats de la capitale, d’Alexandrie ou les gouvernorats touristiques comme l’indique carte 11 ci-dessous. Ces territoires reçoivent donc plus de financement de la part du gouvernorat central que les autres.

La différence est très marquée notamment à la faveur du gouvernorat du Caire où l’intrusion des gouverneurs dans les affaires des CCBA et GCBA a un rôle crucial dans l’accès aux financements.

« Le Caire et Giza sont très différents car le gouverneur de Giza n'est pas lourd [i.e. influent]. Il n'a pas de pouvoir et ne peut pas prendre de décision» (Entretien avec le responsable technique chez IES, réalisé le 09/08/2009, traduit de l'anglais).

Ainsi, les dépenses consacrées à la propreté par habitant du gouvernorat du Caire sont presque trois fois supérieures à celle d'Alexandrie et de Giza (tableau 13).

Carte 11. Mode de gestion de la collecte des déchets ménagers dans les gouvernorats égyptiens

Source : Ministère du Développement local, 2005.

Réalisation : Lise Debout

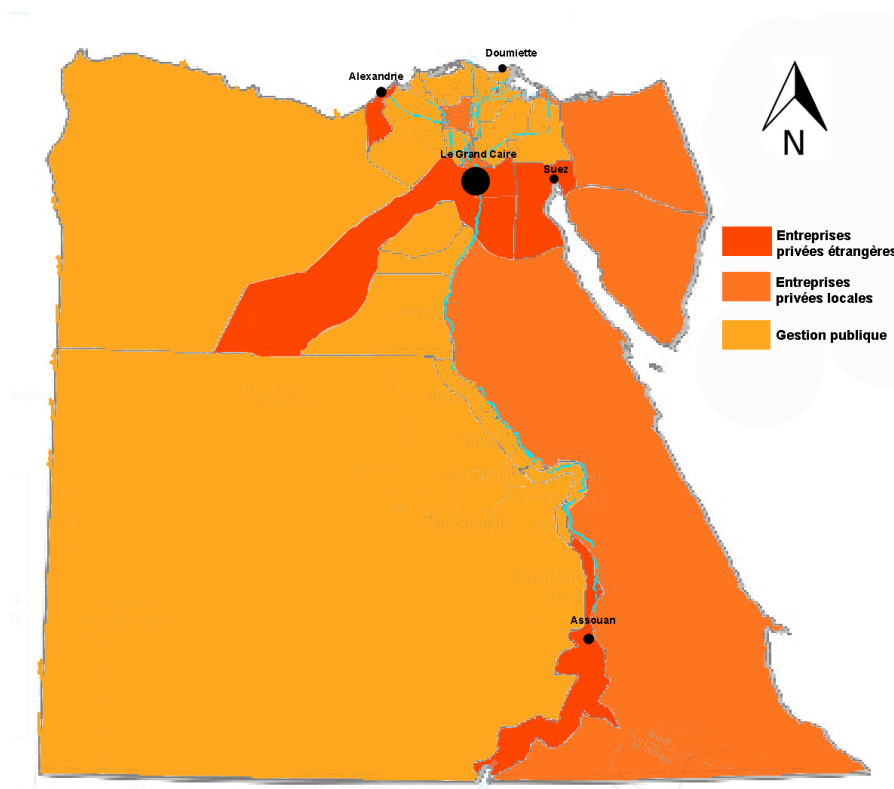


Tableau 13. Montant des dépenses réelles en propreté par habitant par an

Sources : ministère des Finances 2010, CAPMAS 2006, calculs Lise Debout.

	Dépenses réelles annuelles propreté	Population (2006)	Coût par habitant par an
Le Caire	610 602 000 EGP (2008/2009)	7 902 085	77,27 EGP
Giza	181 584 000 EGP (2008/2009)	6 294 319	28,84 EGP
Alexandrie	117 798 000 EGP	4 123 869	28,56 EGP

Ces inégalités de ressources politiques et donc financières, ont des conséquences sur le service, d'autant plus que les taxes mises en place ne recouvrent pas les frais engagés par la réforme.

3/ Le joug financier comme facteur d'immobilisme

□ *Augmentation du coût du service*

La réforme de la gestion des déchets a entraîné un accroissement considérable des coûts du service pour les autorités concernées. En 1998 les dépenses nationales pour la gestion des déchets étaient comprises entre 32 et 37 millions EGP (Gtz-Erm-Gkw, 2004), soit environ le montant du contrat de l'entreprise IES à Giza qui ne couvre qu'une population de 989 930 habitants. Pour le cas du gouvernorat du Caire les dépenses ont été multipliées par 5 entre 2000 et 2009 comme l'illustre le tableau 14 ci-dessous.

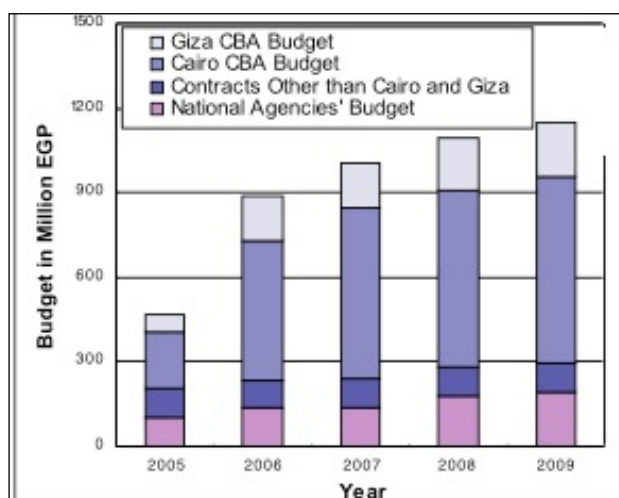
Tableau 14. Évolution du budget de la CCBA (dépenses) entre 2000 et 2010.

Source : CCBA- ministère des Finances

	2000/2001	2001/2002	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Dépenses CCBA (en EGP)	128 662 000	138 176 000	495 522 000	610 602 000	628 719 000	655 891 000

Figure 13. Part des dépenses pour la gestion des déchets et la propreté dans les dépenses concernant la protection de l'environnement en Égypte.

Source : (Sherbiny et Debout, 2010). « *Others agencies* » sont le ministère de l'Environnement et l'EEAA.



La gestion des déchets et de la propreté représente plus de 80% des dépenses nationales dans les politiques environnementales, elle en est donc le poste principal (fig. 13). Par ailleurs on peut noter que si le budget alloué à la propreté augmente de manière constante entre 2006 et 2009, le budget des autres agences lui n'augmente pas ou très faiblement ce qui confirme le caractère centrale de ce secteur dans les politiques environnementales égyptiennes.

C'est pour faire face à ces dépenses exponentielles que lors de la réforme des taxes ont été mises en place.

□ *Mode de recouvrement des coûts lacunaire*

L'imposition des taxes sur la facture d'électricité, bien qu'elle ait été pensée comme un moyen de recouvrir totalement les coûts de la gestion des déchets, n'atteint pas ses objectifs. Dans le gouvernorat du Caire, les taxes ne recouvrent que 80% des coûts du service et de 75 à 80% à Alexandrie (Entretiens avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisés les 21/05/2006 et 06/06/2009 et entretiens réalisés avec le Gouverneur d'Alexandrie, le 03/06/2009 et avec le directeur de l'unité de contrôle de l'environnement au gouvernorat d'Alexandrie, réalisé le 22/07/2009). Ce que confirment les chiffres du ministère du Développement local (tableau 15). Ce non recouvrement s'explique de plusieurs façons.

Tout d'abord les taxes auraient été dès l'origine mal évaluées. En effet, certaines études indiquent que même si l'intégralité des taxes était collectée, elles ne recouvreraient pas l'entièreté des coûts liés à la délégation au secteur privé dans les gouvernorats du Caire, de Giza et d'Alexandrie (GTZ, Case Study). Cet état de fait n'est cependant pas confirmé par les autorités alexandrines qui expliquent que si toutes les taxes étaient collectées, elles recouvriraient le montant nécessaire au contrat (Entretien réalisé avec le directeur de l'unité de contrôle de l'environnement au sein du Gouvernorat d'Alexandrie, réalisé le 22/07/2009). Néanmoins, il est certain que ce mode de recouvrement comporte certaines limites qui ne permettent pas un recouvrement complet des coûts. Cette absence de recouvrement (tableau 15) constitue un problème dont est conscient le ministère du Développement local qui attribue ces difficultés davantage aux problèmes dans la collecte qu'au recouvrement effectif des taxes. Les problèmes de collecte ont différentes origines selon les gouvernorats. Au Caire, le ministère du Développement local attribue la difficulté de collecte des taxes à l'équipement partiel des ménages en compteurs électriques. Tandis qu'à Alexandrie, la cause principale de la collecte incomplète serait liée aux protestations des habitants refusant de payer la taxe et à l'inexistence d'un encadrement légal prévoyant l'interruption du service d'électricité dans le cas d'un refus de paiement de la taxe sur la propreté. En effet, les responsables de la propreté alexandrine en appellent souvent à ce dispositif afin de pouvoir faire pression sur les usagers de sorte à ce qu'ils s'acquittent de la taxe (Entretien réalisé avec

le directeur de l'unité de contrôle de l'environnement au sein du gouvénorat d'Alexandrie, réalisé le 22/07/2009).

Pour le gouvernorat de Giza, la situation est différente puisque le montant moyen des taxes collectées dépasse le coût mensuel du service. Il est donc considéré qu'aucun obstacle particulier n'empêche la collecte des taxes.

Tableau 15. Taux de recouvrement des taxes sur la propreté dans les gouvernorats du Caire, de Giza et d'Alexandrie.

Source : ministère du Développement local, 2007.

Calculs : Lise Debout.

Gouvernorat	Méthode de collecte	Niveau moyen des taxes collectées par mois en EGP	Total collecté (décembre 2007)	Coût mensuel total du service	Taux de recouvrement	Déficit/ bénéfices EGP
Le Caire	Sur la facture d'électricité	14 000 000	17 500 000	20 240 000	69%	- 6 240 000
Giza	Sur la facture d'électricité	5 001 000	7 615 000	3 400 000	147%	+ 1 601 000
Alexandrie	Sur la facture d'électricité	7 000 000	10 000 0000	9 764 983	71%	- 2 764 983

Tableau 16. Comparaison recouvrement des taxes sur frais réels ou coûts des contrats de délégation au privé.

Source : ministère du Développement local et ministère des Finances.

	Total dépenses réelles	Total des dépenses annuelles prises en compte par le ministère du Développement local pour le recouvrement des taxes (2007/2008)	Recouvrement des taxes (2007/2008)	Recouvrement des taxes des coûts réels
CCBA	610 602 000 EGP (2008/2009)	242 880 000 EGP	168 000 000 EGP	27%
GCBA	181 584 000 EGP (2008/2009)	117 179 796 EGP	84 000 000 EGP	46%

Le recouvrement des coûts de la propreté est d'autant plus lacunaire, que ces chiffres ne prennent en considération que les coûts liés aux contrats privés et non pas à la propreté en générale. Ainsi, les dépenses supplémentaires des autorités de nettoyage par exemple ne sont pas comprises dans l'estimation de ces recouvrements comme l'illustre le tableau 16. De cette façon, si dans le cas de la GCBA, les taxes couvrent les frais du contrat de l'entreprise privée, elles ne couvrent que 46% des dépenses totales de l'organisme. Tandis qu'au Caire, elles ne couvrent que 27% des dépenses totales de la CCBA. Du fait de ce non recouvrement des coûts, les gouvernorats doivent faire des demandes de fonds supplémentaires auprès du

ministère des Finances (Entretiens avec le directeur de la CCBA, réalisé le 06/06/2009 et avec le Gouverneur d'Alexandrie, réalisé le 03/06/2009) ce qui contribue à ralentir les démarches.

□ *Procédures de transferts nationaux*

La nature centralisée de l'État égyptien s'invite dans la gestion des contrats de partenariat public-privé et en complique l'exécution.

En ce qui concerne la gestion des déchets, les taxes pour la propreté sont collectées par la compagnie nationale d'électricité qui transfère cet argent au ministère des Finances après avoir prélevé 5% du montant collecté pour frais de gestion. Le chemin jusqu'aux gouvernorats ou aux agences de propreté est ensuite long. Les financements centraux pour la propreté dans les gouvernorats et les autorités ne sont pas automatisés. Les organismes doivent formuler leur demande chaque année en émettant des réserves pour d'éventuels besoins qui leur sont par la suite accordés ou non. Si en cours d'année, ils ont des besoins spéciaux et imprévus, ils doivent faire une demande de réserve auprès du ministère des Finances. Dans le cadre de contrats de partenariat public-privé, si leurs montants dépassent 150 000 EGP — ce qui est le cas dans la gestion des déchets — les gouvernorats et autorités doivent obtenir l'autorisation du ministre des Finances lui-même pour une demande en cours d'année fiscale. Le ministère des Finances transfère ensuite l'argent demandé au niveau local (Entretien avec une cadre du ministère des Finances, réalisé le 02/06/2010).

Dans le cadre des contrats avec les entreprises étrangères, une commission spéciale a été formée en 2010 pour la gestion accélérée des demandes de réserves par les autorités de propreté et les gouvernorats. Le président de cette commission a, par délégation, le droit d'accéder aux demandes de réserves pour le compte du ministre pendant le courant de l'année fiscale (Entretien avec une cadre du ministère des Finances, réalisé le 02/06/2010).

Ces aléas du système centralisé pénalisent les entreprises en entraînant des retards de paiement réguliers que leurs administrations comptables sont contraintes d'intégrer dans leurs prévisions financières.

« [Une grande part des dépenses financières] va aux demandes d'aides formulées à la Banque. Nous devons être payés tous les 15 du mois mais quand la CCBA a du retard dans les paiements, on est obligés de faire appel aux banques afin de couvrir les frais en attendant de recevoir l'argent total. Les banques prennent des intérêts de 30% pour ce service. Si on considère un retard moyen de 6 mois à chaque fois, cela représente par mois 500 000 EGP d'intérêts » (Entretien avec le directeur des finances chez Ama Arab, réalisé le 14/06/2009, traduit de l'anglais).

Ces retards de paiement contribuent grandement à la dégradation du service dans le cas d'entreprises dont les dus ne sont pas régulièrement honorés. Ce sont aussi eux qui encouragent les autorités déléguantes à faire un usage abusif du recours aux pénalités et à faire, de cette façon, assumer les coûts du service par les entreprises privées. Ce qui contribue à dégrader encore davantage le niveau de service. Cette dégradation suscite des réactions de la part des citoyens qui s'affligent de payer pour un service de si mauvaise qualité. Et, quand ils ne refusent pas simplement de payer la taxe, ils protestent sur la voie publique par différentes formes de mobilisations. Face à ces mécontentements, les autorités renvoient la responsabilité aux entreprises privées. Néanmoins pour la population, c'est bien aux autorités qu'incombe la responsabilité de la fourniture universelle du service public. Et c'est bien vers elles qu'elle dirige ses protestations.

C. La marginalisation *in fine* des autorités locales

Face à ce manque de ressources cognitives et financières des autorités locales, à un usage abusif de leur autorité, et du fait de procédures de régulations défailtantes, les entreprises privées sont contraintes de se tourner vers les autorités nationales afin de résoudre les situations de conflits.

Dans la pratique, il semblerait que la Gafi (*General Authority for Investment*) qui, rappelons le, dépend du ministère des Finances, joue le rôle d'arbitre (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, le 18/07/2007). Lorsqu'un litige survient et si aucun accord amiable n'est trouvé, les entreprises ont recours à elle. Certaines entreprises, ayant signé un contrat avec une autorités de nettoyage et d'embellissement, font mention d'une tentative préalable de recours auprès du gouvernorat mais, si celle-ci n'aboutit pas en leur faveur, elles se tournent alors vers Gafi qui tranche pour elles (Entretien avec le responsable du service juridique de Ama Arab, le 25/07/2007). En effet, les entreprises étrangères se félicitent de voir les bureaux des ministères des Finances et des Affaires étrangères peuplés d'une jeunesse compétente formée aux États-Unis encline à trancher en faveur du privé (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, le 18/07/2007). Les entreprises préfèrent donc majoritairement avoir recours aux institutions nationales avec lesquelles elles partagent le langage, en termes de ressources techniques et de vision. C'est pourquoi les entreprises dialoguent aussi souvent avec les ministères, de façon privilégiée, avec le ministère de l'Environnement et celui des Finances. C'est le cas notamment des entreprises italiennes qui ont un recours direct à ces ministères en cas de non-paiement des créances de la part de l'autorité déléguante. Comme ça a été le cas de IES à plusieurs reprises (Entretien avec le directeur général de IES, réalisé le 28/05/2009) ou quand il s'agit de modifier le contenu des contrats (Entretien avec le responsable du département des déchets solides au sein de

l'EEAA, réalisé le 21/12/08). Dans ce contexte, les entreprises étrangères sont doublement favorisées puisque, parmi les modes de régulation dont elles semblent faire usage (résolution à l'amiable, arbitrage et Gafi), elles disposent aussi du soutien diplomatique. Les entreprises peuvent avoir recours à leur ambassade afin de faire entendre leurs droits. En effet, la signature de tels contrats devient vite un enjeu diplomatique. C'est pourquoi les représentants des ambassades sont présents lors de leur signature ou renouvellement (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 27/04/2011). La diplomatie tente alors de faire valoir des arguments d'économie géopolitique, arguant de l'intérêt du gouvernement égyptien de trouver une solution arrangeante pour les investisseurs étrangers. Il semble néanmoins que ce recours diplomatique ait été principalement le fait des entreprises italiennes. Aucun écho de cas identique intégrant l'ambassade espagnole ou l'ambassade française n'ayant été mentionné lors de nos enquêtes.

Cette pression diplomatique constitue une arme de taille supplémentaire à destination des entreprises étrangères qui sont susceptibles de véhiculer de mauvais échos sur la situation d'investissement en Égypte, nuisant ainsi au programme de réforme économique du gouvernement central. Ce fut le cas notamment lors du départ de l'entreprise Enser qui a organisé une conférence de presse en Égypte invitant les représentants économiques des différents pays investisseurs afin de leur faire part des difficultés qu'elle avait rencontrées et des motifs de son retrait du marché (Entretien l'attaché sectoriel secteur infrastructures et industrie à l'ambassade de France en Égypte, réalisé le 20/06/2007). Cette ressource des entreprises étrangères est d'autant plus réelle qu'elles disposent de moyens financiers et d'un champ opératoire qui constituent des arguments de poids dans les négociations. Ce qui n'est pas le cas des entreprises égyptiennes et encore moins des chiffonniers.

Ces procédures de régulation montrent que privatisation ne signifie donc pas le retrait de l'État des affaires publiques puisqu'il continue de jouer un rôle central notamment à travers le ministère des Finances qui est l'organe référent des trois organismes majeurs de la gestion des déchets : EEAA, autorités de nettoyage et d'embellissement et Gafi. Les entreprises privées étrangères qui ont la faveur de ces instances nationales, disposent de nombreux avantages dans les procédures de régulation des conflits du fait de leurs capacités cognitives et diplomatiques.

Surtout, ces procédures de régulation nationale, en contournant et surplombant leurs volontés et choix, marginalisent les autorités locales qui s'en trouvent décrédibilisées.



La délégation de la gestion des déchets ménagers au secteur privé marque un changement dans le rôle et l'exercice du pouvoir des autorités publiques. En effet, leur responsabilité financière et symbolique dans la fourniture du service public bouleverse leur positionnement habituel dans le domaine de la gestion des services publics. Plutôt que d'en déléguer la responsabilité à des tiers sans s'engager — par l'intermédiaire du *ḡuhoud dāṭeyya* notamment (chap. 2) — elles se replacent au cœur de la fourniture et deviennent responsables du service d'un point de vue financier et opérationnel. C'est pourquoi elles sont chargées du contrôle de l'exécution des contrats.

Cependant, ces nouvelles responsabilités sont difficiles à assumer pour des autorités dépourvues de moyens et contraintes, dans l'administration de leur territoire, par la nature centralisée du régime égyptien.

Cette section illustre donc le paradoxe de la mise en œuvre d'un service public local dans le cadre de responsables locaux inexistants. C'est-à-dire disposant de peu de moyens afin d'infléchir les politiques qu'ils mettent en œuvre sur leur juridiction. Dans ces difficultés, les autorités locales sont prises en étau entre le niveau central dont elles sont dépendantes et les entreprises privées avec lesquelles elles dialoguent. Cette situation restreint leurs marges de manœuvre puisqu'elles sont sous le joug des autorités nationales et dans la mesure où les entreprises les contournent stratégiquement au profit de ces dernières. Au cœur d'un système qui expérimente leur statut fantôme, les autorités locales sont menacées de marginalisation.

Mais cette situation est d'autant plus contradictoire que les autorités locales sont responsables du service devant les citoyens et donc garantes de l'intérêt général. Cette absence de compétences locales est un point d'achoppement dans la bonne mise en œuvre locale du service public. Néanmoins, l'absence de représentation de la population égyptienne qui face à ces garants, ne disposent de gouvernements locaux qui la représente légitimement, est aussi problématique.

Section 3/ Les recours d'une population non représentée

Dans cette double transformation du rôle des autorités publiques, entre partenaires et responsables du service, deux éléments font défaut à la bonne conduite de l'intérêt général. En effet, comme la section 1 de ce chapitre l'a montré, le cadre partenarial est limité et ne prend pas en compte toutes les parties prenantes du service de gestion des déchets : habitants et acteurs privés. Les chiffonniers acteurs centraux de la gestion des déchets avant la réforme, ne sont ni invités à la table des négociations, ni intégrés à la gestion partenariale mise en place. De même, la responsabilité des autorités locales devant les citoyens n'est que partielle face à une population qu'elles ne représentent pas. Ainsi, ce mode de gestion articulant le triptyque autorités publiques, partenaires privés et destinataires dans la fourniture d'un service égal pour tous n'est que partiel et la population doit trouver d'autres moyens que la voie démocratique pour faire valoir ses intérêts.

Nous avons eu recours dans cette section à différentes méthodes d'enquête et support d'information. Concernant les chiffonniers, nous avons dans un premier temps procédé à l'étude des documents contractuels qui les lient aux autorités publiques, de sorte à pouvoir leur apposer la même grille d'analyse qu'à ceux des entreprises étrangères de façon à mettre en avant l'absence totale de dialogue que révèlent ces documents. Nous nous sommes pour cela basée sur une licence des années 90 reproduite dans un rapport d'expertise (en langue anglaise), d'un contrat entre la GCBA et une coopérative de chiffonniers et d'un contrat entre la CCBA et une société de chiffonniers (tous les deux en langue arabe). Des entretiens conduits avec des membres de cette communauté et les responsables de la propreté, nous ont permis de mettre en avant ce rapport difficile avec les autorités et cette absence de cadre de dialogue formel. Par la suite, notre participation en tant que médiateur dans le courant du mois de mars 2011, nous a permis d'expérimenter de façon participative cette tentative de gestion partenariale. Concernant les habitants, différentes sources et méthodes ont également été sollicitées. Afin d'observer le manque de recours dont disposent les habitants, nous nous sommes intéressée au district de Zaweyya dans lequel, par l'intermédiaire d'un travail avec l'entreprise et l'organisme de coopération italienne Cospe, nous avons pu avoir un accès prolongé au terrain. Nous avons donc interrogé dans ce district tous les responsables qui constituent l'échiquier politique local des déchets (conseil exécutif : chef de district, responsable du contrôle de la propreté dans le district, responsable de la propreté dans le district pour le compte de la CCBA et conseil représentatif : président du conseil populaire local). Nous avons obtenu auprès du président du conseil populaire local, le compte rendu écrit en langue arabe de toutes les sessions du Conseil qui se sont tenues entre 2009 et 2010 et

qui ont concernées les déchets. La traduction de ces documents nous a permis de voir comment la question de la propreté publique était abordée dans ces réunions. Nous avons également procédé à des enquêtes de terrain (dans le quartier informel de Machrouc à Giza et dans le quartier informel de Zaweyya au Caire) qui ont mêlées observation et entretiens avec les habitants afin de recueillir leur opinion et d'observer leurs moyens de palier à la déficience du service. Ensuite, de sorte à « sonder » l'opinion publique concernant la gestion des déchets, nous avons consulté la revue de la presse égyptienne en langue arabe effectuée par le service de documentation du Cedej sur la période de 2000 à 2009. De même, nous avons consulté les archives des journaux égyptiens en langue arabe, anglaise ou française sur la période 2000 - 2011. Cette veille a permis de montrer le cheminement de l'opinion publique face à cette question de la propreté.

A. Les chiffonniers ou la nécessité d'un médiateur

Comme nous l'avons expliqué précédemment, les démarches de privatisation devaient permettre de remplacer le système de gestion des déchets offert par les *zabbālīn* au Grand Caire et à Alexandrie. Néanmoins, l'activité des *zabbālīn* est toujours existante puisque les autorités de nettoyage ont recours à eux pour la collecte des déchets. Ainsi, depuis le départ de l'entreprise italienne de la zone Sud du gouvernorat de Giza, les déchets sont collectés par des entreprises ou des associations de chiffonniers en contrat avec la GCBA, tandis que cette dernière se charge du nettoyage et de la collecte des espaces publics. De même, au Caire, dans la partie Sud qui reste exploitée par l'entreprise publique *Fūstāt* de la CCBA, cette dernière a recours aux *zabbālīn* par l'intermédiaire de contrats pour collecter les déchets des ménages. À plusieurs titres ces délégataires sont les déshérités de la gestion des déchets en Égypte. Cette situation de défaveur opère dans tous les domaines de leur exercice : dans la reconnaissance de leurs services, dans les documents contractuels et dans leurs moyens de négociations.

1/ La construction d'une relation avec les acteurs formels

□ *Perception de la communauté par les autorités*

Depuis les années 1980, les autorités publiques jugent que le service rendu par les *zabbālīn* n'est pas conforme à leurs attentes modernistes et esthétiques. C'est, pour certains, une des raisons qui auraient encouragé à la réforme (Furniss, 2012), les autorités nationales voulant simplement éliminer la communauté. Si la réalité n'est pas si binaire, il est certain que les autorités souhaitent façonner les modes de faire des chiffonniers.

De cette façon, les autorités publiques locales par les contrats, entendent bannir des espaces publics des comportements qu'elles ne jugent pas conformes à leurs attentes. C'est pourquoi les contrats avec les chiffonniers font référence à des véhicules puissants de sorte à exclure l'usage des charrettes à ânes, et qu'ils interdisent le tri des déchets sur les trottoirs, dans les halls d'immeubles ou devant les appartements. Dans un contrat, qui ne compte que 20 clauses, le CCBA consacre deux clauses à cette question, en faisant un argument de rupture immédiate du contrat :

« la seconde partie ne doit pas trier les déchets dans la rue ou devant les appartements ou à l'intérieur des immeubles que ce soit par lui-même ou d'autres. Si c'était le cas, cela annulerait automatiquement le contrat sans aucun recours judiciaire ou légal » (Contrat CCBA/Entreprise de chiffonnier, clause 10, traduit de l'arabe).

Pour certaines autorités, les chiffonniers sont des criminels qui se cherchent d'autres activités à leur sortie de prison :

« La police doit intervenir pour faire le contrôle sur le ramassage. Les gens qui ramassent avec des ânes dont des gens qui ont fait de la prison » (Entretien avec Ahmed Chalabi, directeur de la direction locale de la CCBA à Sayyeda Zeinab, réalisé le 20/08/2006, traduit de l'arabe).

C'est parce que les autorités ont cette vision des chiffonniers qu'il est nécessaire pour ces derniers d'avoir des médiateurs afin d'entrer en dialogue avec les autorités publiques ou les entreprises, victimes qu'ils sont d'ostracisme. Différents types de médiateurs existent. Tout d'abord, les *mo'alemīn* au sein de la communauté qui, en tant que « chefs », ne travaillent pas directement dans la collecte et organisent les territoires de collecte des plus petits chiffonniers. Il peut s'agir aussi d'associations ou de bailleurs de fonds. À ce titre, tous les quartiers de chiffonniers ne sont pas égaux, dans la mesure où les associations ne sont pas présentes de la même façon dans tous les quartiers mais sont au contraire concentrées dans le quartier du Moqattam.

□ *Les premières discussions après la réforme : rencontre de sphères étrangères*

Cette communauté qui récolte les déchets et élève des cochons en terre musulmane est, de ce fait, la communauté de l'impur en Égypte (Rashed, 2003 ; Debout et Florin, 2011 ; Furniss, 2011). C'est pour cela que les protestations et contestations au lendemain des réformes ont été difficiles et que les chiffonniers ayant en partie intégré cette stigmatisation, n'ont pas collectivement revendiqué leurs droits (Dollet, 2003). Il faut dire qu'ils sont peu armés dans l'arène des négociations face aux entreprises privées ou aux autorités publiques. De la même manière que lors des premières réformes, les petits *zabbālīn* n'ont pas été en mesure d'accéder aux licences pour des raisons financières et matérielles. Dans les

négociations, l'analphabétisme de nombreux d'entre eux, de même que leur manque d'équipement n'a pas permis aux plus faibles de se faire entendre. De même, lorsque les entreprises ont proposé de les recruter en tant que salariés, les conditions d'embauche exigeant l'alphabétisation, l'exemption du service militaire et une absence de quelconque maladie, a tenu à l'écart la majorité des petits collecteurs (Dollet, 2003). De plus, aucune structure ne les représente, comme le regrettaient certains dirigeants des entreprises dès l'origine en souhaitant voir se mettre en place des syndicats à même de donner la parole aux petits collecteurs (Dollet, 2003).

Pour ces raisons, les associations et les organismes internationaux sont intervenus à la faveur des chiffonniers pour faire entendre leurs réclamations et même s'exprimer pour leur compte. Parmi les associations, celle des collecteurs de déchets du Caire créée en 1974 par le Père Abouna Sama'an, a été l'interlocutrice privilégiée. Mais ses dirigeants ne représentent que très partiellement les intérêts de la communauté, n'étant pas eux-mêmes collecteurs. Comme l'illustrent les propos de Is'haq Boulos, directeur de l'association des collecteurs de déchets du Caire en 2003 en disant au sujet des négociations qu'ils sont :

« about to reach a deal with the companies whereby we will work with them to collect the garbage in return of an 85 piastres per month per apartment flat fee » (Rashed, 2003).

Le responsable de cette association se réjouissait donc d'une situation que condamnait et refusait la plupart des chiffonniers voulant rester indépendants et garder leur accès aux déchets (chap.4).

Parmi les organismes experts, CID dirigé par Leila Iskandar a joué un rôle central (Dollet, 2003). Les bailleurs de fonds sont aussi intervenus. Notamment la GTZ qui, en collaboration avec le CID, a organisé des séances de travail entre les sociétés, les autorités et les *zabbālīn* (Rashed, 2002). GTZ à cette époque a travaillé en étroite collaboration avec le gouvernorat de Giza afin de préparer la GCBA à la délégation (Entretien avec un expert du bureau d'études Care International, anciennement expert auprès de la GTZ lors des démarches de privatisation, réalisé le 09/05/2011). Ayant été chargé de l'étude régionale Égypte pour le compte de la Banque mondiale dans le cadre du programme METAP en 2004, la GTZ avait déjà développé une expertise dans le domaine. On peut d'ailleurs penser que c'est l'organisme qui a poussé à ce que les *zabbālīn* soient mentionnés dans les contrats des organismes privés. Ces organismes ont contribué à faire évoluer la perception que les *zabbālīn* ont de leur travail et ont contribué à façonner leurs arguments discursifs, en mettant en avant leur valeur ajoutée en termes d'atouts économiques et environnementaux qu'ils ont aujourd'hui intégrée. Mais ces représentants offrent une représentation limitée des *zabbālīn*, puisque l'essentiel des actions des bailleurs se concentrent dans le puissant quartier du

Moqattam. Ainsi, la plupart des petits *zarayyeb* a été ignorée dans ces négociations de premier temps.

C'est que l'absence de réelle représentation et de mobilisation collective a laissé la place à l'intervention des *zabbālīn* au sommet de la hiérarchie, les *mo'allemin* ou les *waḥeyya* (chap.3). Exerçant un ascendant centenaire sur les petits collecteurs de la communauté en percevant les revenus tirés des ménages, ces leaders n'ont pas souhaité voir leur suprématie diminuer. C'est pour cela qu'ils se sont farouchement opposés aux manifestations et grèves des chiffonniers collecteurs au lendemain de la publication. Déjà, ils envisageaient de pouvoir se faire recruter en sous-traitant par les entreprises (Dollet, 2003). Pour cela donc, il ne fallait pas que la hiérarchie de la communauté soit remise en cause, ni même qu'un mouvement des petits *zabbālīn* ne conduise à reconsidérer leurs relations. Face au nombre de la communauté, ses leaders se sont alors imposés comme négociateurs, faisant écran entre les acteurs formels et les plus petits. Si la rencontre entre les autorités publiques et le secteur informel n'est pas un fait nouveau lors de la réforme (chap.3), les négociations qui s'ouvrent sont néanmoins exceptionnelles et sont peut-être les premières du genre puisqu'elles invitent à la table des négociations des autorités publiques égyptiennes, des entreprises privées internationales et des acteurs informels. Il ne s'agit pas dans ce cadre d'une simple rencontre, mais de séances de négociations et de discussion rompant la logique unilatérale présidant à l'émission des précédentes licences.

Pourtant, à l'issue des négociations, les injustices de la structuration communautaire n'ont pas été dépassées et si certaines entreprises étrangères ont débuté assez tôt la sous-traitance, elles sous-traitent directement avec les *mo'allemin* qui dirigent les entreprises ou associations.

2/ Nature des contrats avec les autorités publiques

L'inégalité de traitement dont sont victimes les chiffonniers du Caire s'exprime et s'explique ouvertement dans les contrats qui les engagent avec les autorités publiques. Ces contrats reflètent le crédit que les autorités accordent à ces travailleurs, de même que la vision qu'elles en ont.

Les contrats signés avec les chiffonniers sont beaucoup plus courts que ceux signés avec les entreprises privées locales ou étrangères. Ils font 7 pages pour ceux signés avec la

GCBA et 4 pages pour ceux signés avec la CCBA. Les contrats signés entre les GCBA et CCBA et les entreprises de chiffonniers font aussi référence à des documents annexes.

« Le contractant doit fournir le service selon le cahier des charges, des comptes-rendus de réunions et des amendements éventuels du Conseil d'État » (Contrat Giza/entreprise de chiffonniers, clause 1) ou encore « La seconde partie doit collecter les déchets devant les portes (les portes des appartements) selon les informations précisées dans l'appel d'offre » (Contrat CCBA/entreprise de chiffonniers).

De plus, ces contrats, d'une durée très limitée (6 mois pour GCBA et 1 an pour CCBA), entraînent de fait une insécurité chez les chiffonniers au regard de l'incertitude de voir leur contrat renouvelé. De même, dans le cas d'investissements nécessaires, la durée des contrats n'assure pas aux chiffonniers de pouvoir bénéficier d'un retour sur investissement lié à l'exploitation du contrat différemment aux autres entreprises privées.

□ *Les modalités de contrôle et absence de régulation*

Les contrats entre les entreprises de chiffonniers et la GCBA ne mentionnent pas directement que l'autorité délégante est responsable de l'inspection. Mais ils font simplement mention qu'en cas de manquements aux attentes, la GCBA émet un rapport à la seconde partie qui, si elle n'en tient pas compte, se voit imposée des pénalités sans préciser les délais afin de réparation. Les contrats entre les entreprises de chiffonniers et la CCBA sont encore plus évasifs puisqu'ils mentionnent simplement que la première partie peut imposer des pénalités à la seconde en cas de manquements à ses engagements.

« En cas de manquements, la GCBA fait un rapport détaillé par écrit à la seconde partie le jour même où est observé le manquement. Si la seconde partie n'en prend pas compte [sans mention du délai], la première partie a le droit de lui imposer des pénalités. [Ex :] 20 EGP dans le cas où la seconde partie ne collecte pas dans les unités d'habitation. Une pénalité par délit » (Contrat entre une entreprise de chiffonniers et la GCBA, traduit de l'arabe).

Ce caractère évasif comporte des risques pour les délégataires comme nous l'avons déjà indiqué. Il peut engendrer des sanctions injustifiées et abusives. Ce manque de précision est d'autant plus dommageable que selon les contrats, les chiffonniers ne disposent pas de moyens de négociation.

□ *Négociations*

Les contrats entre les chiffonniers et les autorités de propreté ne font aucune mention de possibilités d'amendements ou de règlements des conflits à l'amiable comme c'est le cas pour les entreprises privées étrangères.

Les seuls amendements possibles sont ceux émanants de la volonté du Conseil d'État et donc ceux qui ont trait à leur légalité et non pas à leur contenu.

De cette façon, les contrats des chiffonniers avec les autorités de nettoyage font mention d'une décision possible d'annulation à la seule initiative de la partie délégante, rompant ainsi avec le principe de bilatéralité des décisions propre au contrat. Les termes de ces possibilités d'annulation sont vagues, notamment quant à la répétition des infractions « dans le cas d'une répétition des plaintes de la part des citoyens » ou encore « dans le cas du non respect répété des obligations du contrat de la part de la seconde partie » (Contrat GCBA et entreprise de *zabbālīn*, article 9, traduit de l'arabe). En cas d'annulation, aucune indemnité pour le délégataire n'est prévue par le contrat. Au contraire, la retenue de son dépôt de garantie est mentionnée (article 10). Le contrat liant une entreprise de *zabbālīn* et la CCBA est encore plus lapidaire quant à l'annulation et aux conditions dans lesquelles le contrat peut être annulé. Le contrat, en effet, mentionne simplement que :

« Les deux parties se sont accordées sur le fait que la première partie a le droit d'annuler le contrat si la seconde ne respecte pas ses engagements et ses obligations prévues dans le contrat, ceci sans avoir recours à aucune loi ni jugement. » (Article 14).

Il n'est pas fait mention de dédommagements pour la seconde partie.

Ces contrats à la défaveur de la communauté, traduisent la perception qu'en ont les autorités.

3/ Les tentatives de mobilisations post-révolutionnaires : le cas du groupe de Etaā'⁷⁶

Les petits *zabbālīn* ne sont pas aujourd'hui davantage représentés qu'ils ne l'étaient lors de la mise en œuvre des réformes. Les *mo^callemin* continuent d'être les sous-traitants des entreprises ou les contractants des autorités publiques, tandis que les plus petits collecteurs sont à leur merci. De même, les associations de développement des chiffonniers continuent

⁷⁶ Le prénom a été modifié.

de récolter les dons internationaux versés pour les chiffonniers, sans qu'ils ne leur soit réellement reversés.

C'est pourquoi, dès le lendemain de la révolte égyptienne qui a conduit au départ du Président Hosni Moubarak en février 2011, les jeunes du quartier du Moqattam se sont mobilisés et ont remis en cause publiquement les associations et les représentants de l'Église copte. Ces mécontentements ont conduit à des rebellions après la révolution. Les chiffonniers ont même affronté publiquement, lors d'une grande messe dans la cathédrale du quartier, le Père Abuna Sama'an. Plus tard, les morts, lors des affrontements confessionnels du 8 mars 2011 dans le quartier, ont exacerbé la révolte des jeunes décidés à faire respecter leurs droits.

Eux qui « pendant trente ans se sont tenus loin de la politique [veulent] maintenant s'y intéresser même s'ils n'ont pas réellement les connaissances ou compétences » (Entretien avec Etaā' avocat dans le quartier des chiffonniers du Moqattam, réalisé le 27 avril 2011, traduit de l'arabe)

Différentes initiatives ont donc été lancées afin que les petits chiffonniers aient des représentants et puissent outre-passer les *mo'lemmīn* et les associations dans leurs relations avec les acteurs institutionnels. Etaā' par exemple, avocat dans le quartier des chiffonniers, a souhaité faire profiter de ses connaissances législatives, un groupe de 6 « jeunes » (*šebāb*) chiffonniers afin qu'ils constituent un organisme pour les représenter. Il nous a contactée afin de lui permettre d'accéder aux entreprises étrangères et aux autorités. L'objectif de ce groupe était de

« Former un groupe pour représenter certaines idées de notre communauté, aider les gens à s'unir pour former une communauté solide » (Etaā' d'une réunion organisée au CEDEJ entre le chef d'exploitation chez Ama Arab et le groupe de jeunes chiffonniers, le 11/05/2011).

Plusieurs éléments ont déclenché cette volonté de se faire entendre et de se faire représenter.

Tout d'abord, Etaā' et ses partenaires regrettent que les projets viennent de l'extérieur et non pas de l'intérieur de la communauté :

« Les projets répondent à des idées qui viennent de l'extérieur et qui sont appliquées chez eux sans prendre en compte le local (al-arḍ al-waqā') » (Entretien avec Etaā' avocat dans le quartier des chiffonniers du Moqattam, réalisé le 27 avril 2011, traduit de l'arabe).

De plus, le groupe rapporte les problèmes qu'ils ont avec les associations comme APE, *Spirit of Youth* ou encore l'association des collecteurs de déchets du Caire.

Il déplore que « l'argent ou les aides ne bénéficient qu'aux membres des conseils d'administration des associations et à leur amis ou proches. Par exemple, si l'un d'entre eux louent un atelier de recyclage de plastique à une association, il ne paye que 1000 EGP et l'association lui offre l'eau » (Entretien avec Etaā' avocat dans le quartier des chiffonniers du Moqattam, réalisé le 27 avril 2011, traduit de l'arabe).

De même, pour confirmer son argument sur le détournement de l'utilisation de l'argent versé aux associations, il prend l'exemple des écoles de APE :

« Dans les rapports ils écrivent qu'ils ont 150 élèves alors qu'à n'importe quel moment tu peux y aller et tu verras qu'il ne sont jamais plus de 6. » (Entretien avec Etaā' avocat dans le quartier des chiffonniers du Moqattam, réalisé le 27 avril 2011, traduit de l'arabe).

Il faut dire que l'attribution d'un don de 1 million USD à l'association *Spirit of Youth* en novembre 2009 et la publicité qui en a été faite avait contribué à enflammer les esprits.

Leur nécessité de former un groupe pour les représenter était confirmée par l'entreprise (Ama Arab). Lors des rencontres organisées cette dernière formule la difficulté de traiter avec « tous ces individus ».

« Il faut que vous compreniez que l'entreprise préfère traiter avec une organisation, des entreprises ou des entrepreneurs. Parce que ce n'est pas possible de traiter avec un individu qui ne possède que 100 ou 50 unités d'habitation [...] vous aurez une organisation, un syndicat, une association, une coopérative, etc. » (Le chef d'exploitation chez Ama Arab, lors de la réunion organisée avec le groupe de Etaā' le 11/05/2011, traduit de l'arabe).

Pour Etaā' et les responsables de l'entreprise, une coopérative (*ḡama'eyya ta'āouneyya*) représentait pour eux une solution envisageable. Mais pour les autres chiffonniers, peu importait la forme de l'organisation prise.

« Vous voulez une association, on fait une association au nom des jeunes. Ces jeunes n'ont besoin de rien en retour. On a juste besoin de créer un lien » (Un des membres du groupe se présentant comme chiffonnier au quartier du Moqattam, lors de la réunion organisée avec le groupe de Etaā' le 11/05/2011, traduit de l'arabe).

Notre sollicitation dans cette mission confirmait qu'alors même qu'ils souhaitent être représentés pour entrer en contact direct avec les acteurs institutionnels, ils avaient besoin de médiateur. Néanmoins, et bien qu'en clôture des rencontres l'entreprise ait promis de les faire se rencontrer avec l'EEAA et la CCBA, rien de tout cela n'est advenu et le lien n'a pas pris. Les chiffonniers ont finalement été pris à revers par les associations qu'ils rejetaient

puisque l'association *Spirit of Youth* et Leila Iskandar, membre de son conseil de direction se targuait en 2012 d'être parvenue à constituer un syndicat pour la représentation des chiffonniers du Moqattam (Iskandar et Kamel, 2012).

De l'autre côté, les chiffonniers, acteurs centraux de la fourniture du service avant la réforme, se sont vus écartés des négociations pendant la mise en œuvre de cette dernière. N'ayant pas voix au chapitre, ils ont dû eux aussi expérimenter des modes d'action destinés à préserver leurs activités (voir également chap. 4 section 2). Eux aussi se sont lancés dans la recherche d'intermédiaires ou de représentants comme l'illustrent les négociations et les tentatives de structuration des chiffonniers. Néanmoins, dans ce cadre, que ce soient les associations, ou les responsables hiérarchiques de la communauté, tous font écran entre les autorités, les entreprises et les chiffonniers, empêchant un lien direct de se créer. De même, si plusieurs tentatives ont été faites de réunion tripartite (CCBA/entreprises/chiffonniers), aucune n'a aboutie et ni n'a été maintenue. Si ils avaient été les premiers à se mobiliser au lendemain de la réforme (voir chapitre 4 section 2) les mobilisations ont vite gagné les destinataires du service public.

B. L'opinion publique et les habitants : mobilisations autour d'un symbole

Face à cet assujettissement des autorités publiques lié à la symbolique du service public, la population égyptienne en tant que destinataire du service ou en tant que citoyen, ne dispose pas des moyens de recours traditionnels, puisqu'elle est privée d'organes destinés à la représenter.

Comme nous l'avons vu, rien n'a été prévu dans les procédures de délégation afin de représenter les bénéficiaires du service et de recevoir leurs avis le concernant. D'une façon plus générale, puisque les autorités responsables du service ne sont pas légitimement représentatives des citoyens, ces derniers ne bénéficient pas des possibilités de contestations offertes dans le cadre d'un système décentralisé et de responsables locaux élus.

Dans ce cadre, la gestion des déchets ménagers est l'un des rares domaines publics à avoir suscité des mobilisations aussi tôt. En effet, si certaines mobilisations plus ou moins massives, ont eu lieu de façon régulière à partir de 2004 dans différents secteurs (Ben Nefissa et Destremeau, 2011), les mobilisations autour des déchets ont débuté dès 2000 avec les mobilisations des chiffonniers suivis plus tard par les habitants. Parce que ces individus ne bénéficient pas d'organes représentatifs, ils se sont manifestés par d'autres biais ou ont été contraints de s'inventer des médiateurs.

1/ L'absence de représentant des usagers

□ Régulation locale inexistante

À la différence d'autres expériences de privatisation de service public (chap.2), celle de la gestion des déchets en Égypte n'a pas suscité la création d'agence de régulation. En Amérique du Sud par exemple, les procédures de privatisation du secteur de l'eau (De Gouvello, 2003), mettent en place des organismes de régulation. Pensés à une échelle centralisée, le plus souvent locale et à l'échelle des contrats de délégation, ces organismes contrôlent la mise en œuvre des contrats, en termes de prestations, d'augmentation des tarifs, etc. C'est par l'intermédiaire de ces organismes de régulation que les tarifs peuvent être discutés, de même que les manquements aux contrats. Par une composition mixte des représentants des parties prenantes du service (institutions publiques délégantes, opérateurs et habitants⁷⁷, ils ont vocation à assurer une indépendance dans le contrôle du service, de sorte à ce que les autorités délégantes (État ou collectivités territoriales) ne soient pas juges et parties. En intégrant la population, ils permettent aussi de recueillir son opinion.

Dans le cas de la privatisation de la gestion des déchets en Égypte, aucun organisme de régulation dédié à l'intégration de l'opinion des bénéficiaires n'a été mis en place que ce soit localement ou nationalement. Puisque les usagers paient une taxe et non une facture, ils ne sont pas considérés comme consommateurs. Aussi ne sont-ils pas intégrés aux procédures de régulation. Comme dans le cas de marchés publics en France, c'est le délégant qui a la responsabilité du contrôle de la bonne exécution du service. Il reçoit les plaintes des usagers par l'intermédiaire de bureau des plaintes mis en place par les autorités responsables (gouvernorat d'Alexandrie, CCBA et GCBA). Le contrôle de la bonne exécution du contrat est donc effectué uniquement par l'organe délégataire, que ce soit dans le cas des entreprises privées étrangères, nationales ou des chiffonniers.

Mais de façon plus générale, les habitants usagers du service ne sont pas représentés par un gouvernement local démocratiquement élu.

⁷⁷ À Tucuman en Argentine par exemple, l'organisme de régulation était composé de députés élus, des techniciens fonctionnaires et avait pour rôle de veiller au respect du contrat entre la compagnie privée et la société civile voir par exemple : DE GOUVELLO B. et J.-M. FOURNIER, 2002, "Resistances locales aux "privatisations" des services de l'eau : les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie)", in Sylvie JAGLIN et E. DORIER-APPRIL (dir), *Gérer la ville, entre le global et le local*, Géménos, Autrepart. pp. 69-82. En France, certaines commissions sont mises en place afin de discuter de la mise en œuvre des services publics par l'intermédiaire d'une délégation de service public. C'est le cas de la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) du Grand Lyon qui s'inscrit dans le cadre des dispositions prévues par l'article 5 de la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002. Cette commission créée en 2002, doit être consultée dans tous les projets de délégation et durant l'exercice des délégataires. C'est devant elle que sont présentés les rapports des délégataires, au regard desquels elle peut exiger des améliorations ou changements.

□ *L'absence de représentants élus : le cas de Zaweyya*

- Le non-rôle des CPL

Les conseils élus destinés à représenter la population sont les conseils populaires locaux (chap.2). Ils sont destinés à recevoir les réclamations de la population et à les relayer au niveau du gouvernorat, par l'intermédiaire de réunions mensuelles.

« Si un problème est personnel, les gens viennent directement me voir et je me rends ensuite voir le responsable du district. Si c'est un problème d'ordre plus large, je fais directement mon rapport au gouvernorat ».

« Nous tenons des réunions une fois par mois avec le Conseil exécutif de Zaweyya, comme avec celui du Caire. Elles ont lieu le mardi de chaque mois » (Entretien le responsable du district de Zaweyya auprès de la CCBA, réalisé le 07/06/2010, traduit de l'arabe)

Néanmoins, la représentativité et l'efficacité de ces derniers est limitée comme nous l'avons montré précédemment. Les rencontres avec les acteurs de ce district autour de la gestion des déchets confirment ces caractéristiques.

Le conseil populaire de Zaweyya est composé de 18 membres dont 14 appartiennent au Parti national démocratique (PND) et 4 au parti du Wafd, ce qui confirme le manque de représentativité de ces organes élus, cooptés par l'appareil du parti présidentiel. Cette appartenance politique ne reflète pas une préférence politique de la population pour ce parti, mais bien un manque d'indépendance des élus locaux qui, pour voir leurs demandes accéder, sont tenus d'appartenir au parti national (chap.2). D'ailleurs le président du Conseil populaire local de Zaweyya est aussi le vice-président du PND à Zaweyya (Entretien le président du Conseil populaire local de Zaweyya, réalisé le 07/06/2010, traduit de l'arabe).

De plus, ces conseils disposent uniquement d'un pouvoir consultatif.

« Nous avons juste un pouvoir consultatif. Tous les mois je transfère nos recommandations au conseil local du Caire » (Entretien avec le président du Conseil populaire local de Zaweyya, réalisé le 07/06/2010, traduit de l'arabe)

Cette appartenance au parti ne leur garantit pas que leurs demandes soient entendues et c'est ce que regrette le président du Conseil populaire local de Zaweyya qui indique que dans le domaine des déchets, les conseils populaires n'ont pas été consultés et qu'au moment de la passation des appels d'offre « le Conseil local du Caire a refusé Ama Arab et était favorable aux *zabbālīn* » (Entretien avec le président du Conseil populaire local de Zaweyya, réalisé le 07/06/2010, traduit de l'arabe). Pourtant leurs avis n'ont pas été entendus. C'est ce

que regrettent certains autres membres du conseil pour qui la responsabilité incombe au directeur du conseil.

« Ingenieur X [le président du Conseil populaire local] est gentil et très charitable, quand je l'appelle pour quelque problème que ce soit, il me répond qu'il est à mes ordres, mais rien n'abouti et il existe toujours un énorme problème pour la population et les déchets qui s'accumulent dans les rues » (Un membre du Conseil populaire local de Zaweyya, compte-rendu de la séance du Conseil populaire local de Zaweyya, tenue le 31 janvier 2010, traduit de l'arabe).

« Nous avons fait une demande auprès de l'ingénieur 'Abdel Azīz qui a fait une recommandation, mais l'ingénieur du gouvernorat nous a répondu que l'on n'était pas le pire des districts » (Un membre du Conseil populaire local de Zaweyya, compte-rendu de la séance du Conseil populaire local de Zaweyya, tenue le 24 novembre 2009, traduit de l'arabe).

Du fait de cette non-représentativité des conseils populaires locaux, les habitants ont peu recours à ces organismes. De ce fait, ils sont peu concernés par la propreté. Les discussions et recommandations qu'a formulées le Conseil populaire local de Zaweyya concernant la propreté durant l'année 2009 et 2010, montrent que seules 3 sessions ont évoqué la propreté en 18 mois. Ces demandes concernaient différents éléments.

En 2010, le Conseil populaire local de Zaweyya avait déposé une demande au gouvernorat pour que les taxes soient revues à la baisse de 5EGP à 3EGP mais « cela a été refusé par le gouvernorat » (Entretien avec le président du Conseil populaire local de Zaweyya, réalisé le 10/06/2010, traduit de l'arabe). De même durant ces sessions, les membres du conseil demandaient à ce qu'aucun déchet extérieur à Zaweyya n'entrent dans Zaweyya, ils protestaient ainsi de la proximité de la station de transfert.

Lors de ces réunions des responsables de l'entreprise pouvaient siéger afin de discuter avec les membres du Conseil. Néanmoins, il est notable que les conseils populaires locaux n'ont jamais été mentionnés lors de nos enquêtes comme acteurs de la régulation de la gestion des déchets : ni de la part des habitants, ni de celles des entreprises, des associations ou encore des autorités publiques. L'absence d'une simple référence à ces organes signifie leur absence de rôle.

- Une vision partagée des habitants par les autorités

Par ailleurs, les habitants ne sont pas très encouragés à se tourner vers les responsables au regard de l'opinion que ces derniers leurs réservent. Une enquête dans le district et une rencontre avec les responsables permettent de rapidement s'apercevoir de la vision qu'ont les autorités du comportement des habitants. Tous, sans exception, regrettent leurs négligences :

« Mais les habitants se moquent de la propreté publique. Ils s'inquiètent juste de la propreté de leurs espaces privés, en face de leur porte » (Entretien avec le chef du district de Zaweyya auprès du gouvernorat du Caire, réalisé le 13/05/2010, traduit de l'arabe).

« Les habitants ne sont pas éduqués. Leurs habitudes au sujet des déchets sont mauvaises. Ils s'inquiètent simplement de la propreté de leurs espaces privés et jettent dans les espaces publics » (Entretien avec le responsable du district de Zaweyya auprès de la CCBA, réalisé le 13/05/2010, traduit de l'arabe)

Néanmoins, certaines enquêtes révèlent que les habitants seraient prêts à 99% à avoir un rôle dans la gestion de la propreté (Cospe, 2010) et c'est ce que confirment les actions qu'ils déploient pour pallier aux manquements du service. Car pour les habitants, c'est bien le service qui n'est pas à la hauteur.

- Les principaux sujets de mécontentements de la population

Les principaux points de mécontentements des habitants se concentrent sur différents points.

1/ La collecte au porte-à-porte est une des revendications première des habitants. En effet, lors des premières protestations contre l'instauration du nouveau service, l'absence de collecte domiciliaire dans le nouveau schéma a soulevé l'ire des habitants (Dollet, 2003 ; Debout, 2007). Cette protestation qui reste d'actualité dans certains cas, n'est que très peu liée à un attachement au *zabbāl* en lui-même, ou à une défense de ses droits, mais plus au confort du service rendu comme le montrent certains travaux ou enquêtes (Dollet, 2003 ; Gicguelay et Goursat, 2009).

2/ Les habitants se plaignent également du coût. Le coût du service en lui-même après l'amendement de la loi, ne semble plus poser de réel problème. Certains habitants ignorent même combien ils payent pour le service (Entretiens dans le quartier de Zaweyya, mai-juin 2010). Néanmoins nombreux sont ceux qui se plaignent de devoir payer plusieurs fois pour le service. En effet, dans le cas où les chiffonniers continuent de monter dans les appartements, les habitants se plaignent de devoir payer la facture d'électricité et le pourboire du *zabbāl* également. C'est le cas dans les quartiers aisés (Gicguelay et Goursat, 2009) mais pas uniquement comme le montrent nos enquêtes dans les quartiers populaires de Zaweyya (Le Caire), de Mit 'Oqba et de Machrouc (Giza). Mais les habitants ne doivent pas uniquement payer le *zabbāl*, les employés formels des compagnies demandent aussi un pourboire dont les habitants s'acquittent par compassion pour leur bas salaires (Entretien avec un habitant du quartier de Machrouc à Giza le 28/04/2009, et avec trois commerçants

du quartier de Zaweyya le 16/05/2010). Aussi, un propriétaire d'une pharmacie dans le quartier de Zaweyya se plaint :

« Finalement, je paie trois fois pour le service. Au zabbāl qui passe trois fois par semaine, 0,50EGP à chaque fois ; à l'employé de l'entreprise, 0,50EGP chaque fois et avec la facture d'électricité » (Entretien avec un pharmacien de la rue ġaza'ir dans le quartier de Zaweyya, réalisé le 16/05/2010, traduit de l'arabe).

Néanmoins cette addition d'un pourboire à la taxe reste difficile à estimer et parfois les propos de la population, dans les quartiers populaires ou intermédiaires notamment, sont difficiles à interpréter. C'est ce que montre une enquête conduite par l'organisme Cospe auprès de 574 habitants du quartier de Rod al-Farag dans le Nord du Caire. La première phase de l'enquête avait montré que 99% des habitants disaient ne payer que par l'intermédiaire de la facture d'électricité, tandis que la seconde phase 100% indiquaient payer par l'intermédiaire de la facture d'électricité et de pourboires donnés au collecteur (en l'occurrence des sous-traitants) (Cospe, 2010). Les plaintes des habitants, enregistrées auprès de l'entreprise Ama Arab à ce sujet, sont par ailleurs très limitées (10 plaintes quant aux coûts du service sur un total de 238 plaintes déposées sur les mois de juillet/août/septembre de 2009 et 2010 dans Cospe, 2010).

3/ Les plaintes portent aussi sur les manquements du service. La satisfaction des habitants est difficile à évaluer et leurs propos sont fluctuants d'un quartier à l'autre, mais également de la part des mêmes individus (Debout, 2010). Si tous se plaignent des accumulations, c'est l'appréciation de la fréquence du service qui est difficile à évaluer. Néanmoins, une observation des rues permet de confirmer les accumulations. Les accumulations et la collecte irrégulière sont les principales sources de mécontentements des habitants. 223 plaintes sur 238 plaintes déposées par les habitants sur les mois de juillet/août/septembre 2009 et 2010 dans le district de Rod el-Faraġ dans le Caire Nord et 3018 sur 11018 plaintes déposées par les habitants durant le mois de mai 2009 dans tout Alexandrie concernent le manque de collecte régulière. Les accumulations quant à elles représentent 6 plaintes sur 238 plaintes déposées par les habitants sur les mois de juillet/août/septembre 2009 et 2010 dans le district de Rod el-Faraġ dans le Caire Nord ; et 4250 sur 11018 plaintes déposées par les habitants durant le moi de mai 2009 dans tout Alexandrie.

Face à ces mécontentements, la population n'est pas si passive qu'on peut le dire (Gicguelay et Coursat, 2009). Au contraire les nombreuses actions menées portent tort aux autorités publiques. Et la conscience dont elle a fait preuve quant à la propreté n'en a été que plus étonnante pour les autorités prises ainsi au dépourvu lors de leurs mobilisations.

2/ Débats et opinion publique : de la dénonciation à l'action (2000 - 2009)

□ *Protestation populaire contre la hausse du coût du service*

Les premières protestations de la part des bénéficiaires du service ont été motivées par l'injustice et la surprise qu'a représentée la taxe sur la facture d'électricité pour les habitants. En effet, en mai 2001 alors que le contrat d'Alexandrie avait été signé 8 mois auparavant, l'incertitude règne toujours sur la façon dont les taxes seront prélevées « *the most probable scenario would be an addition of the fee to people's electricity bill* » (Dabbous, 2001). Et dès que la taxe a été imposée, les propriétaires des magasins ont protesté en brûlant les poubelles mises en place par l'entreprise (Abdel-Salam, 2002). Les refus de payer ont été si importants que le service en a été affecté dans les premiers temps, témoigne le directeur de l'Emu d'Alexandrie (Entretien réalisé le 22/07/2009). Selon les responsables de l'entreprise Véolia, face à des protestations très massives et aux plaintes de plus en plus nombreuses, le gouvernorat d'Alexandrie avait choisi en février 2002 de payer lui même 2 millions EGP à l'entreprise pour compensation (Rashed, 2002). Mais, pour les habitants, non seulement le prix de la taxe était sujet à protestation mais ils remettaient en cause sa légitimité même estimant que « *a clean environment should be the responsibility of the government, we already pay for everything* » (Rashed, 2003).

Au Grand Caire, après l'arrivée des entreprises privées, les réactions ne sont pas moindres. Mobilisés par l'opposition selon certains (Entretien avec le directeur de l'Emu de Alexandrie, réalisé le 22/07/09), les habitants de Giza ont massivement arrêté de payer les taxes. Les leaders des protestataires ont porté le cas au tribunal administratif et ont intenté un procès (*idem*). En décembre 2003, la Cour administrative judiciaire de Giza a rendu son verdict et a statué sur l'inconstitutionnalité du prélèvement de la taxe par les autorités en vertu de l'article 19 de la Constitution qui indique qu'une taxe générale ne peut être imposée sans une loi spécifique. Le gouvernorat de Giza a donc suspendu le prélèvement des taxes tandis que le cas du Caire était à son tour porté devant la Cour administrative du gouvernorat du Caire. Trois mois plus tard, l'Assemblée du Peuple a amendé la loi n°38 de 1967 sur les administrations locales par la loi n°5 de 2005 rendant ainsi le prélèvement des taxes légal. Cet amendement a néanmoins modifié le montant des taxes qui n'est depuis lors plus proportionnel à la consommation électrique des ménages, mais fixé en fonction du niveau social des quartiers dont l'appréciation est laissée à la discrétion des gouvernorats. Les habitants mécontents avaient gagné la bataille et prenaient les autorités en défaut : « Si les responsables étaient eux-mêmes convaincus par ces sommes, ils ne les auraient pas réduites. Donc ceci confirme qu'ils ont commis une erreur (Abdel-Salam, 2002) ».

□ *Le propre comme un luxe inaccessible*

Mais l'injustice associée à la taxe n'a pas été la seule source de mécontentement, la propreté étant profondément ancrée dans les représentations qu'ont les égyptiens et notamment les cairotes, de leur environnement. En effet, la propreté pour les habitants des grandes villes est un symbole incarnant les fractures et les injustices urbaines.

D'autant plus que les découpages territoriaux des autorités publiques, afin de déterminer de la taxe à imposer sur les ménages, reconnaissent de fait ces injustices sociales en faisant entrer dans le registre réglementaire le lien intrinsèque entre (i) l'état du bâti et de l'environnement et (ii) les revenus des ménages (chap. 4).

Ces représentations des autorités ne sont pas éloignées de celles qu'ont les habitants du Caire de leur environnement, dans cette ville où être *Ībn al-Zift* (Fils du goudron) est être un fils de quartier riche... asphalté ! En effet, c'est sur des critères architecturaux et urbains que les habitants différencient un quartier *rāqī* (aisé) d'un quartier *cha^cbī* (populaire) mais surtout sur des critères de propreté (Labib et Tiziana, 1991).

« Il y a une grande différence entre les riches et les pauvres. Ici [rue principale du quartier de Zaweyya al-ḥamra lieu de l'entretien], c'est propre, mais si on va à l'intérieur des quartiers, c'est sale. Mohendessin, West al-balad, Zamāleck, 'Ağouza, c'est bien mieux. Dans ces quartiers, il y a la propreté 24h/24, mais pas dans les quartiers pauvres » (Entretien traduit de l'arabe avec un habitant du quartier de Zeitoun, dans le Nord du Caire réalisé le 20/07/2009).

C'est au regard de ces considérations d'injustices et de sa capacité à marquer les différences sociales, que la propreté a été, à partir de la réforme, et de façon explosive à partir de 2009, investie par les habitants qui en appellent alternativement à l'intervention de l'État garant du service, ou à l'émancipation de sa tutelle impuissante.

□ *Les débats nationalistes et la crainte de l'étranger*

Idéologiquement, les discours relayés par la presse au début de l'application des réformes dénoncent la privatisation et la remise en cause du contrat social égyptien qu'elle implique. De même, ils expriment le sentiment d'ingérence que représente selon eux la concession à des entreprises étrangères. Les partisans de ce discours demandaient à l'État de reprendre le contrôle des services publics. Ce sont eux qui ont compromis le terme de « *ḥaṣḥaṣa* » (privatisation) en l'introduisant dans le champ lexical des réformes de la gestion des déchets bien que l'on ne fut pas face à un réel processus de privatisation, le secteur privé étant déjà intégré dans la gestion des déchets (sociétés égyptiennes ou *zabbālīn*). Ainsi, les

réformes de ce secteur ont été noyées dans les débats nationaux sur les réformes économiques en Égypte qui animent vivement d'autres secteurs tels le textile du delta. Ces partisans voient en la gestion publique un moyen beaucoup plus économique de pourvoir à la fourniture du service. Elle est aussi pour eux le garant du maintien de l'emploi. Ces discours se sont aussi positionnés contre les entreprises étrangères en défendant la capacité des égyptiens à satisfaire à la propreté de leurs rues sans l'intervention d'étrangers. Comme le rapporte Dalia Dabbous dans l'hebdomadaire Al-Ahram Weekly « *Do we really need the French to collect our garbage?* » (Dabbous, 2001). Ainsi, la presse a maintes fois exprimé la déception que représentait une concession à un grand groupe international dont « on s'attendait à mieux » (Abdel-Salam, 2002) et ce dès un mois à peine après le début de leur exercice.

□ Action !

L'année 2009 marque un tournant dans les protestations autour de la gestion des déchets. De revendication ou dénonciation, les protestations se sont s'orientées vers l'action à l'initiative des médias, des associations ou des habitants.

Face à une situation toujours catastrophique, certains médias ont tenté de mobiliser la population pour dénoncer le manque de propreté aux autorités. Le quotidien d'opposition *El-Masri el-Youm* (L'Égyptien d'aujourd'hui) lance en février 2009 une campagne intitulée « Pour une Égypte propre » (« *men aḡil Maṣr naẓīfa* »). Chaque jour, il publie une photographie d'un amoncellement de déchets sur alerte des riverains *via* un numéro de téléphone mis à leur disposition par le journal. Sous l'image figurent une description, le nom du district où la photographie a été prise, le nom des responsables en charge de la propreté dans le district concerné, et enfin le nom de la compagnie chargée de la collecte (illustration 10).

Il s'agissait de pointer les manquements des responsables officiels dans la fourniture du service. Relayée par les chaînes privées de télévision, notamment *Mehwar* lors de son *primetime* quotidien et Dream TV, la campagne a connu un franc succès. Les gouvernorats ont répondu à ces dénonciations par des actions ponctuelles de nettoyage, en repoussant la responsabilité du manque de propreté des villes égyptiennes sur leurs deux souffre-douleur favoris : les entreprises privées étrangères et les habitants. Ainsi, dans une interview du 11 février 2009, Nabīl Nabāwī, le directeur de l'autorité de propreté du gouvernorat du Caire (CCBA) indiquait que la campagne engagée par le journal leur avait permis de jeter un nouveau regard sur le problème de la gestion des déchets au Caire. Néanmoins, il concluait en faisant des comportements (*souloukeyyāt*) des citoyens les garants de 70% de la réussite des programmes de propreté au Caire (Munār, 2009). Les autorités, dont les habitants attendaient

la reconnaissance de leurs manquements, bottaient en touche en entretenant un dialogue de sourds.



Illustration 10. Reproduction d'un extrait de la p.4 de l'édition de *Al-Masri Al-Youm* le 2 mars 2009, faisant figurer les informations concernant la propreté dans le gouvernorat de Daqqaleyya où a été prise la photographie.

Au mois de mai, la situation s'aggrave précipitamment quand le gouvernement décide de l'abattage de tout le cheptel porcin d'Égypte suite à l'apparition en Égypte du virus H1N1 (appelé *al-infelunza al-hanzir*, grippe du cochon). Cette décision a eu l'effet d'un cataclysme⁷⁸ sur la communauté des chiffonniers qui sont les seuls éleveurs de cochons en Égypte. Cette décision brutale prise au mépris des recommandations internationales⁷⁹ a suscité beaucoup de réactions et d'émotions. Les chrétiens comme les musulmans ont vivement réagi aux vidéos déposées en ligne montrant l'abattage des cochons et sa cruauté. Les internautes et les journaux criaient au scandale et à l'inhumanité de ces traitements, certains exprimaient leur honte en reprenant la célèbre phrase de Gandhi disant que « l'on reconnaît la valeur et la grandeur d'une nation à la façon dont elle traite ses animaux ». Mais c'est surtout à la

⁷⁸ Pour les détails des conséquences de cet abattage sur la communauté voir : FURNISS J., 2012, *Metaphors of Waste: Several ways of seeing "Development" and Cairo's Garbage Collectors*, Doctorate of Philosophy, Oxford University, 294p., FLORIN B., 2010, "Réforme de la gestion des déchets et reconfigurations des territoires professionnels des chiffonniers du Caire", *Géocarrefour*, Vol.85/2, pp. 109-118.

⁷⁹ À l'époque l'Organisation Mondiale de la Santé s'était opposée à cet abattage injustifié selon elle d'un point de vue sanitaire.

communauté des *zabbālīn* que l'État portait un coup fatal en la privant de 50% de ses maigres revenus. Cette violence extrême venait une fois de plus pour les Égyptiens confirmer le mépris du gouvernement à l'égard de sa population la plus fragile. Bien vite, les chiffonniers n'ayant plus de cochons à nourrir, ont délaissé sur les trottoirs les déchets organiques. La ville du Caire s'est trouvée en juin 2009 dans un état de saleté inédit, ce qui a largement contribué à décider les populations à engager l'action. C'est alors qu'est apparu un mouvement général de mobilisations qui mêlaient une critique vive de l'État à une volonté de se détourner de lui pour se prendre en charge de façon autonome.

« La solution est dans nos mains, alors pourquoi ne pas commencer ? » propose Magdī el-Gālad dans le quotidien *El-Masri el-Youm*. En dénonçant un pouvoir concentré au sein d'une seule équipe, l'apathie et la corruption des gouvernants et accusant le régime de ne pas prendre en compte le « droit au rêve » de la jeunesse, le journaliste invitait les jeunes à oublier le gouvernement et « sa clique » (*hez batha*) et à être eux-mêmes acteurs de leur destin. Il appelait au rassemblement de ses compatriotes en clamant que « de nombreuses preuves sont aujourd'hui tangibles du pouvoir des jeunes afin de permettre l'impossible sans attendre que tout ne tombe du gouvernement » (Al-Galāl, 2009). C'est en ce sens que vont aussi l'entendre les jeunes de la rive ouest du Nil où en août 2009 l'entreprise italienne en charge de la collecte des déchets avait cessé de travailler pour réclamer l'obtention de ses arriérés auprès de l'autorité de propreté du gouvernorat de Giza (GCBA). Giza s'est donc rapidement vue recouverte de déchets (Hosnī et 'abd Al-Wakīl Maḥmūd, 2009). L'extrême saleté, inhabituelle dans ce quartier aisé, a constitué un facteur réactif décisif. La crise était alors telle que les Forces armées avaient été réquisitionnées pour procéder à l'évacuation des déchets. Un premier groupe intitulé « *Clean up Giza - al-šāra^c šāra^cna* (la rue est à nous) », s'est constitué sur internet en septembre 2009 à l'initiative de Dana Moussa, habitante du quartier aisé de Mohendessin qui a fait ses études aux États-Unis.



Illustration 11. Reproduction de la page d'accueil du groupe Facebook « Clean Up Giza ».

Source : <http://www.facebook.com/login/setashome.php?ref=home#!/group.php?gid=162825570333&v=info>, le 12/02/2009.

De nombreux membres sont par la suite venus étoffer le groupe qui comptait 1043 membres en février 2010. Là aussi, le manifeste du groupe encourage les habitants à prendre en main leur destinée et à ne pas attendre que le gouvernement fasse les choses pour eux : « *we can show those in authority what it means to be an active civilian who cares about the well being of this country - you do not need anyone but yourself* » (Clean-up Giza, 2009). La première action de ce groupe a eu lieu le 12 septembre 2009 dans les rues de Mohendessin où plus de 200 personnes ont ramassé les déchets accumulés. Depuis lors, il organise régulièrement des actions de nettoyage et tente de se faire enregistrer comme association auprès du ministère des Affaires sociales (Moussa, 2011). Chacune de ses actions de nettoyage a nécessité l'autorisation du gouvernorat et des districts concernés, elles étaient donc reconnues, de fait, par les responsables locaux. Ces derniers les ont même soutenues en fournissant du matériel et ont parfois usé d'elles afin de communiquer sur les manquements de l'entreprise italienne, grande responsable, en leur sens, de la crise.

Cette volonté d'émancipation du gouvernement a été résumée dans le slogan retentissant de la nouvelle campagne du journal *el-Masri el-Youm* lancée en septembre 2009 : « Aide-toi toi-même et oublie le gouvernement » (*Idem nafsak yatawsak wa ensā el-houkūma*). La campagne visait à montrer aux gouvernants que les « citoyens ne sont pas la faible part de l'équation » mais qu'ils peuvent être acteurs de leur destin (Al-Hawārī, 2009). Elle a été

rejointe par des célébrités tels que les comédiens Ezzat el-Alayli ou Saïd Saleh, de même que l'écrivain Sékina Fouad et toujours soutenue par les chaînes de télévision privées. La première action de nettoyage organisée dans ce cadre en septembre 2009 a mobilisé de nombreux jeunes qui ont été félicités et remerciés par le gouverneur de Giza lui même, l'Ingénieur Saïd Abdul Aziz, leur disant qu'ils étaient la « fierté de l'Égypte », et leur apportant son soutien en leur fournissant des camions-benne et des balayeurs pour leurs actions.

Illustration 12. Le gouverneur soutien les actions de la campagne de Al-Masri Al-Youm

Photographie publiée en ligne le 10/11/2009

Source : <http://www.almasryalyoum.com/en/multimedia/photo/giza-governor-joins-forget-about-government-campaign>



Lançant des appels par ces biais, certains quartiers ont été nettoyés avec la participation des habitants et de ces « stars ». Ce fut le cas notamment du quartier informel de Boulaq el-Dakroul à Giza où tous les habitants se sont joints au nettoyage, des plus jeunes aux plus âgés.

3/ Le saisissement symbolique de la propreté pendant la révolte de janvier 2011

« Nous sommes en train de construire une nouvelle Égypte, elle doit être propre ! », voici comment, tel un enfant, le célèbre écrivain égyptien Alaa al-Aswani se faisait corriger par une vieille femme alors que, présent sur la place Tahrir pendant les jours de la révolte, il jetait un papier au sol. Pour l'auteur de *L'Immeuble Yacoubian*, cet incident est l'un des nombreux qui ont traduit un changement de comportement radical de la part de ses compatriotes (Al-Aswani, 2011).

Différemment utilisés pour se protéger (en barricades ou dans la confection de casques de fortune face aux jets de pierres des pro-Moubarak) ou pour dessiner des messages contestataires au sol, les déchets accompagnaient en murmures les rumeurs de la révolte et ne laissaient pas les commentateurs insensibles. Ils s'invitaient dans le lot des protestations (illustration 13).



Illustration 13. Manifestant de la place Tahrir brandissant une pancarte indiquant « Etat de l'embellissement des rues du Caire pendant la période de ʿAbd Al-ʿAzīm Wazīr (na. le gouverneur du Caire avant la révolte en photo en haut à droite sur la pancarte) ».

Photo : Jimmy Markoum, février 2011.

Ainsi, le 6 février, une journaliste de Al-Jazeera English caractérisait le « retour à la normale » de la situation par la réapparition des éboueurs dans les rues du Caire, faisant de la collecte des déchets un curseur de la normalité ! Elle trahissant par cela le lien significatif entre l'ordre et la propreté. C'est à ce titre que les médias se sont particulièrement enthousiasmés de l'organisation de la place Tahrir pendant la révolte, et que les scènes quotidiennes du nettoyage à grandes eaux de la place ont fait le tour du monde.

Alors que le destin de l'Égypte était en train de se jouer, la propreté publique tenait une place centrale dans la révolte. Elle était pour les manifestants le symbole du processus de chute et de reconstruction.

Dans la révolte de cet hiver 2011, une « Égypte propre » signifie bien sûr la volonté de voir les rues mieux entretenues et vides de déchets. Dès le premier jour de la protestation, la propreté a été sollicitée dans la quête de changements. Le 25 janvier même, un groupe Facebook intitulé « *Keep Egypt clean* » (*Ḥamlat Maṣr naẓīfa*) a été créé. Il comptait en mars 2011, 830 membres et partageait aussi bien des informations politiques qu'environnementales. Cet élan *via* les réseaux sociaux de l'internet, a été massif et le nombre de campagnes de nettoyage menées depuis la chute du régime est inestimable. En mars 2011, nous avons répertorié 133 groupes en langue anglaise sur Facebook dédiés au nettoyage de l'Égypte dont le nombre de membres allait de 3 à 91 000 ! Mais aussi 53 groupes en langue arabe qui rassemblaient quant à eux entre 1 et 808 membres. Dans de nombreux quartiers, ces initiatives de nettoyage ont été à l'origine des comités populaires de protection (*leḡna cha^cbeyya*) qui avaient été mis en place spontanément par la population durant la période où la police avait été retirée des rues. Le même phénomène avait eu lieu en Tunisie dans les quartiers populaires, à l'initiative des « leaders révolutionnaires » qui s'étaient organisés pour le ramassage des poubelles, faisant acte de dévouement à la cause publique : « C'est à tout le monde, pour le bien de tous » expliquaient-ils, comme le rapporte Amin Allal, témoin des événements (Allal, 2011). De même que pour la jeunesse tunisienne, il s'agissait pour les jeunes Égyptiens de se prendre en main pour participer de l'avenir de leur pays en se consacrant à la cause publique. Aussi, les manifestants venus nettoyer la place Tahrir au lendemain du départ de Moubarak portaient autour du cou des pancartes disant « Excusez-moi pour la gêne occasionnée. Hier je manifestais, aujourd'hui je construis mon pays ». C'est sur cette idée d'action et de défense du bien public que les campagnes citoyennes pour la propreté ont été pérennisées et élargies en Égypte notamment *via* les réseaux sociaux de l'internet.

Si la prédominance de la langue anglaise dans ces groupes trahit l'origine sociale des personnes y participant, l'accès au réseau lui-même est déjà discriminant et conditionne le profil social des acteurs. Néanmoins, ces campagnes ont pris place dans les quartiers aisés comme dans les quartiers populaires ou informels (Colace, 2011). C'est le cas à Choubra par exemple, où le groupe Facebook *ṣabāb ṣoubrāwī Beyehbū Maṣr* (Les jeunes de Choubra aiment l'Égypte) organise des journées de nettoyage soutenues par l'entreprise italienne en charge de la propreté dans le secteur (Colace, 2011). Un peu partout entre février et mars 2011, les jeunes de ce quartier se sont rassemblés munis de l'équipement nécessaire au nettoyage. Ils collectaient les déchets et les évacuaient sur les voies principales, faute de mieux. Grâce à des collectes de dons, ils achetaient aussi des corbeilles (grandes absentes des rues cairotés) qu'ils plaçaient le long des rues afin de permettre un dépôt formel des déchets et assurer peu ou prou la durabilité de la propreté. L'invitation au civisme a aussi été diffusée par les chaînes de SMS à l'initiative des citoyens dès le lendemain du départ de Hosni Moubarak. Elles appelaient leurs compatriotes à ne plus jeter les ordures par terre, de même qu'elles enjoignaient de s'arrêter au feu rouge ou ne plus agresser les femmes. En Égypte, comme

dans certains quartiers de Tunis, œuvrer pour la propreté participait donc d'un geste de moralité, faisant partie intégrante d'une « civilité » recouvrée et y contribuer correspondait à une revendication pour le civisme et la probité.

Ces actions relèvent d'un processus d'appropriation déjà en germe depuis quelques années et « *El-bilād bilādna* » (Le pays est à nous) entendu et lu sur les pancartes ou les tee-shirts pendant les jours de protestation et « *al-šāra^c šāra^cna* » (la rue est à nous), se font écho et traduisent la germination de ce processus de ré-appropriation, de la protestation à l'action, que le *Youm el-ğadab* (Jour de Colère) du 25 janvier 2011 a fait éclore, et dans lequel la propreté des espaces publics a joué un rôle symbolique central.

Au cours de l'année 2009 et dans ces différentes actions, les habitants avaient battu en brèche les arguments des responsables leur rejetant la faute. Ils avaient décidé d'être les acteurs de la qualité de leur environnement immédiat. Le « *mismanagement* » des déchets a donc contribué à la rupture de l'attentisme vis-à-vis du gouvernement, et au passage d'une mobilisation collective contestataire à la mobilisation collective par l'action et la prise en main citoyenne des problèmes. Ainsi, dès 2009, au travers des mobilisations autour de la propreté, émergeait une triple rhétorique articulée autour de l'émancipation de l'État, de l'action et de l'appropriation. Dans ces appels prémonitoires, était exposé le lien entre déchets, avenir et citoyenneté scellé par les événements du début de l'année 2011 qui ont fait de la propreté un élément participant pleinement du processus de construction démocratique en rupture avec le précédent régime. Car la propreté signifie aussi dans son sens figuré, la volonté de nettoyer le pays des tâches du passé et de la corruption, d'évacuer les derniers reliquats du régime que l'on identifie volontiers à un tas d'ordures. Comme le laissait entendre une pancarte plantée dans un monceau de détritiques jonchant la place Tahrir le 6 février 2011 sur laquelle on pouvait lire : « Le gouvernement a été arrêté par le peuple et convoqué sur la place Tahrir ». Et c'est aussi parce que l'Égypte est libérée de ceux qui décidaient de son destin, étouffant les velléités d'intervention des citoyens, que s'offre aujourd'hui l'occasion de reprendre possession de son pays et de ses rues. Il s'agit par ce nettoyage de la honte, de permettre au peuple égyptien de retrouver sa fierté, comme l'appelaient les protestataires sur la place Tahrir au lendemain du départ de l'ancien Président Hosni Moubarak : « Relève la tête, tu es Égyptien ! ». En effaçant le sale, on efface la honte pour la restauration de la fierté de *Oum ed-Dounia* et de son peuple.

C'est en cela que s'invite l'étymologie en langue française du mot « propre » du latin *propus* qui a donné « propriété », trahissant la confusion de l'espace personnel avec le propre et donc la propension à écarter les résidus et les immondices loin de notre espace protégé. Tandis qu'en langue arabe la « propriété » (*moulkeyya*) partage sa racine *malaka* avec la

« domination » et le « monarque ». C'est dans ce glissement étymologique que les demandes démocratiques des citoyens égyptiens redéfinissaient la conception du propre et de la propriété en rejetant le monarque loin de leur domaine afin de reconstruire leur propre Égypte : une Égypte propre !

Ce saisissement de la propreté publique et particulièrement des déchets pendant la révolution vient confirmer une double symbolique attachée à la propreté publique et au service de la gestion des déchets : un lien entre l'État et ses gouvernés et un marqueur des inégalités. Les autorités égyptiennes, en instaurant le service public de gestion des déchets, se sont exposées à ce double risque que représente la gestion des déchets ménagers et les symboles qu'elle véhicule. Ce qui a conduit à faire de la propreté un médiateur de réclamations citoyennes et de protestations.



Les chiffonniers, acteurs centraux de la fourniture du service avant la réforme, ont été écartés des négociations dans sa mise en œuvre. N'ayant pas voix au chapitre, ils ont dû expérimenter des modes d'actions destinés à préserver leurs activités (voir également chapitre 4 section 2). Dans le cadre d'une absence d'accès direct aux autorités, ils ont recherché des intermédiaires destinés à les représenter. Néanmoins, que ce soit dans le cadre des associations ou des responsables hiérarchiques de la communauté, tous font écran entre les autorités, les entreprises et les chiffonniers, empêchant la création d'un lien direct. De même, si plusieurs tentatives de réunions tripartites ont été faites (CCBA/entreprises/chiffonniers), aucune n'a aboutie ni n'a été pérennisée. Aucune sphère de dialogue n'a donc été créée.

La population destinataire du service souffre d'un même manque de lien entre elle et ses représentants. Or, la mise en place d'un service public de gestion des déchets, en échange de la création d'une nouvelle taxe, a érigé les autorités publiques en tant que responsables. Elles ont, de ce fait, exposé leur talon d'Achille. En effet, avant que le service de gestion des déchets ne soit instauré (par l'intermédiaire de la réforme, voir chapitre 3), aucune protestation n'avait, à notre connaissance, émergé. La responsabilité du service était en effet partagée entre une myriade d'acteurs. Mais, dès lors, qu'une institution s'est chargée du service, un responsable était désormais identifié et les griefs avaient donc quelqu'un vers qui se tourner. Ces exigences sont d'autant plus justifiées que les citoyens d'acquittent d'un tribu

pour la fourniture de leur service, ce qui n'était pas le cas auparavant⁸⁰. Ainsi, la gestion des déchets a fait surgir le paradoxe d'autorités responsables devant des citoyens qu'elles ne représentent pas et que donc rien ne menace. Cela a été l'occasion pour les citoyens d'expérimenter le manque de représentativité d'autorités qui s'engageaient... sans contrepartie. C'est pourquoi les premières mobilisations qui appelaient à l'intervention des responsables, ont vite essuyé des désillusions et se sont orientées vers des modes d'actions directes, reproduisant des modes de gestion qui leur étaient plus habituels. Mais avec cette fois pour franche différence de les construire en opposition au gouvernement.

⁸⁰ Rappelons que les taxes de 2% sur la valeur locative mises en place par la loi sur la propreté de 1967, ne concernaient qu'un nombre très restreint de ménages, dans la mesure où les habitations des quartiers non-réglementaires n'étaient pas sujets à ces prélèvements.

Conclusion chapitre 5 : La délégation de service public par partenariat public-privé, un affaiblissement des autorités locales ?

La délégation de service public de gestion des déchets constitue une nouveauté pour les gouvernements urbains pour plusieurs raisons : elle instaure un mode de partenariat local, érige les autorités locales en responsables et les engage devant les citoyens. Ces changements bouleversent le rôle traditionnel des autorités locales égyptiennes.

Ces changements induisent une relation tripartite entre les autorités locales, les entreprises privées et les usagers du service encadrée par la délégation de service public, dans sa dimension contractuelle (délégation) et symbolique (taxe et responsabilité envers l'intérêt général). Les autorités publiques, au cœur de l'échiquier, doivent composer de ce mode de faire qui leur est étranger. Néanmoins, dans cette dimension tripartite locale, plusieurs éléments contrecarrent une gestion équilibrée entre les intérêts de chacun de ces acteurs dont elles sont garantes :

- face aux acteurs privés, elles ne disposent pas toujours d'un ascendant égal,
- leur manque de moyens et d'autonomie menacent leur légitimité,
- enfin, les citoyens, devant lesquels elles sont responsables, ne disposent pas d'arène destinée à les représenter. Aucun lien direct n'existe donc entre ces autorités et leurs sujets.

1/ Tout d'abord, l'étude des documents contractuels et la nature de ces engagements ne créent pas d'équilibre pur entre les deux parties du contrat puisque les autorités responsables du service ont une suprématie dans le contrôle de son exécution. Par cela, elles sont dans une relation de supériorité face aux entreprises privées et c'est ce qui leur permet de s'assurer de la poursuite de l'intérêt général dont elles sont les garantes. Néanmoins, cette supériorité n'est pas égale dans tous les documents. L'analyse de ces derniers permet de distinguer trois

natures différentes d'engagement contractuel et donc de conditionnement du rôle des autorités dans la régulation et le contrôle de ce service.

- Un cadre unilatéral et autoritaire

C'est le cas des contrats entre les autorités de propreté et les entreprises de chiffonniers. En effet, ces derniers ne prévoient aucun espace de dialogue entre les deux parties du contrat, les chiffonniers étant à la merci de la bonne volonté des autorités dans l'exécution du contrat. Ainsi, ici comme ailleurs, le contrat a contribué à perpétuer les inégalités, voire à les renforcer (Gaudin, 2007).

- Un cadre bilatéral institutionnalisé

Les contrats de l'entreprise égyptienne Ecaru et de Véolia appartiennent à cette seconde catégorie. Dans ces contrats, il semblerait que les entreprises aient souhaité prévenir les litiges et les incompréhensions avec l'autorité délégante. Le contrat de Véolia est particulièrement précautionneux et reprend intégralement, en les détaillant davantage, toutes les clauses de sécurité prévues par le code des marchés publics français. Mais, paradoxalement, ces documents bien que plus détaillés, limitent les capacités de contournement et d'écart à la règle puisque celle-ci est plus clairement énoncée.

- Un cadre bilatéral à inventer

À l'inverse, les contrats de FCC et de Ama Arab appartiennent à la seconde catégorie. Très peu précis, ils laissent place à davantage de transformations et de contournements à la faveur des entreprises ou non. Ces contrats n'assoient pas à proprement parler de modes de régulation notamment en n'indiquant pas de possibilités d'amendement. Aussi, si des volontés de changement surviennent, elles s'organiseront dans des cadres non déterminés, au cours desquels l'invention d'un dialogue reste à construire, puisque le contrat n'en donne pas les contours. Il semblerait que les entreprises aient été confiantes de ce cadre peu déterminé pour pouvoir l'adapter si besoin au travers de discussions plutôt que de clauses contractuelles. Le caractère strictement identique des deux contrats semble confirmer qu'elles auraient chacune accepté le contrat sans chercher à s'assurer de tous les maux.

Ces cadres partenariaux inégaux d'une situation à l'autre ne garantissent donc pas que les autorités puissent partout répondre de façon égale à leurs obligations.

2/ Ensuite, dans le cadre d'un manque de ressources financières et cognitives, ces autorités responsables ne sont pas en mesure de s'acquitter de leur mission de service public. En effet, ces coquilles vides ne disposent pas de l'autonomie nécessaire pour adapter leur service aux réalités de leur juridiction. C'est pourquoi elles sont menacées de marginalisation

par les acteurs du service qui cherchent à les contourner. Voyant leur autorité menacée, elles tentent de s'imposer de façon parfois excessive et incompatible avec une bonne fourniture du service.

3/ Enfin, malgré les objectifs de service public, la délégation du service public de gestion des déchets, ne met pas en place d'organisme destiné à représenter les citoyens (acteurs et usagers). Plus encore, la structure du régime égyptien ne présente pas de responsables locaux qui représentent légitimement la population. Dans ce cadre, aucun lien direct n'existe entre la population et les autorités. Cette absence de lien rend difficile une quelconque inflexion de la fourniture du service, afin de prendre en compte les exigences des populations locales. C'est pourquoi ces dernières sont contraintes d'utiliser d'autres médium afin de se faire entendre. Ainsi, soit elles recherchent un médiateur, soit, déçues de ne pas voir leurs opinions considérées, elles se mobilisent. Néanmoins, là encore des inégalités persistent. En effet, les mobilisations des élites sociales ou le besoin d'intermédiaires, nuit à une représentation égale de toute la population.

Malgré ces limites dans l'exercice de leur responsabilité, les autorités locales sont néanmoins responsables et le contrat de délégation leur assure quand même un moyen d'inflexion locale plus ou moins détaché des sphères centrales.

Mais ces caractéristiques de la délégation de service public en Égypte questionnent la capacité de la bonne fourniture d'un service public local dans le cadre d'un gouvernement local qu'on pourrait qualifier d'inexistant. Dans ce contexte, d'autorités locales dépourvues, qu'est-ce qui garanti, l'adaptation d'un service public aux réalités territoriales locales ?

Dans ce nouvel échiquier local et puisque qu'aucun organisme démocratique ou non ne représente la population, c'est surtout dans leurs relations avec les entreprises que leurs responsabilités s'expriment. Parce que le délégataire est la courroie de distribution de leurs responsabilités envers les citoyens, c'est essentiellement sur la base des relations qu'elles entretiennent avec cet acteur que la mise en œuvre du service se fait. Parce qu'elles doivent composer avec des acteurs et des destinataires actifs avec qui il faut composer, les autorités ne peuvent donc plus à elles seules déterminer de l'orientation de l'action collective urbaine. Pour cela l'exécution du contrat est un espace de dialogue forcé pour les autorités.

Plusieurs questions émanent de ce constat :

- L'ascendant des autorités publiques est mis en défaut par l'introduction de la délégation de service public. Y renoncent-elles en partie ? Et est-ce que ce renoncement permet la mise en œuvre d'un service public universel et la gestion partagée ?

- Dans le cadre de gouvernements urbains inexistants ou à inventer, qu'est-ce qui garanti l'adaptation d'un service public local aux besoins des territoires locaux ? Et donc qu'est-ce qui garantit la mise en place d'un service universel de gestion des déchets ?

- Entre une responsabilité symbolique et une responsabilité opérationnelle, quel est le rôle des autorités publiques locales et des entreprises privées dans cette adaptation ?

CHAPITRE 6

LES CONDITIONS DE CONSTRUCTION DU GOUVERNEMENT URBAIN EN ÉGYPTE

Les chapitres précédents ont montré les conditions difficiles de la transformation des gouvernements urbains en Égypte. En effet, alors que la gestion intégrée des déchets invite à une coordination de toute la filière, la nature du service et des territoires viennent perturber ces volontés d'intégration de la gestion. De même, alors que la gestion déléguée par contrat de partenariat public-privé met en place un mode de gestion partagée, le manque de ressources des autorités et l'usage de leur ascendant par rapport aux délégataires et à la population, entravent pratiquement la possibilité de gestion partagée.

Ainsi, la particularité des gouvernements urbains (fragmentation, verticalité et unilatéralité) perturbent les deux aspects du service : gestion et opération. De même, la gestion centralisée, la dépendance des autorités locales vis-à-vis du gouvernement central et les modes de régulation à l'œuvre tirent la gestion du service vers des intérêts éloignés des réalités locales. Dans ce contexte, l'atteinte des objectifs techniques et symboliques du service public et son adaptation aux territoires locaux, ne semblent pas garanties. Plusieurs éléments conditionnent la possibilité d'atteindre ces objectifs.

Si symboliquement, les autorités publiques portent la responsabilité de la mise en œuvre du service, les délégataires en portent la responsabilité économique puisqu'ils assument financièrement tout écart aux objectifs de service public par l'intermédiaire des pénalités. En effet, chargés de la mise en œuvre territoriale du service et partenaires des autorités publiques, ils sont à l'interface entre les besoins territoriaux et les autorités garantes du service public. Ils sont donc au centre de différentes contraintes : enjeux territoriaux et partenariaux, et doivent jouer de leurs ressources respectives pour ménager au mieux ces

éléments. Ils ont donc un rôle central dans la mise en œuvre du service et dans l'invention des modes de gestion mis en place.

Dans cette immersion, tous les opérateurs ne sont pas égaux. Chacun dispose de ressources qui lui sont propres principalement liées à ses moyens financiers, techniques, cognitifs et culturels voire à ses valeurs idéologiques. De ces ressources, dépendent les capacités des opérateurs à dépasser les contraintes partenariales (particularité des gouvernements urbains égyptiens - chapitre 5) et opérationnelles (réalités socio-urbaines - chapitre 4) dans lesquelles ils évoluent. C'est pourquoi, afin d'étudier cette capacité d'immersion, nous avons choisi de nous intéresser à trois éléments concernant les opérateurs du service :

- leurs relations avec les autorités publiques,
- leurs positionnements stratégiques,
- leurs considérations et relations avec le secteur informel.

De cette capacité d'invention dépend leur immersion dans leur environnement opérationnel. C'est elle qui permet de répondre aux besoins des territoires locaux dans lesquels ils opèrent et d'atteindre ainsi, les objectifs environnementaux, techniques et symboliques du service public de gestion intégrée des déchets. C'est par cette immersion que l'éloignement du service public des réalités locales est évité.

Ce chapitre présentera l'importance des positionnements stratégiques des entreprises dans la mise en œuvre de la réforme et son adaptation aux territoires locaux. Néanmoins, il mettra aussi en évidence que ces positionnements, s'ils ont un rôle central, ne suffisent pas toujours à l'atteinte des objectifs techniques et symboliques du service public de gestion des déchets. Que ces derniers nécessitent une coordination des acteurs destinée à servir ces objectifs déterminés. Nous présenterons donc, le cas échéant à quelle forme de service l'atteinte de ces objectifs correspond.

Après, une présentation des opérateurs privés (section 1), l'étude de ces différents éléments nous amènera à démontrer les raisons de blocages et d'incapacité d'immersion et de coopération dans certains cas (section 2) et les conditions de leurs concrétisation dans d'autres (section 3) et les impacts de ces différents arrangements sur le service.

Section 1/ De l'autre côté du contrat : les acteurs privés de la gestion des déchets ménagers

Face à ces autorités et de l'autre côté du contrat, les délégataires sont en charge de l'opération du service. Présentant des périmètres d'opération, des statuts juridiques et des situations financières variés, ces opérateurs ne disposent pas des mêmes ressources pour s'acquitter de leurs obligations au regard des contraintes territoriales liées à la fourniture du service de gestion des déchets ménagers en Égypte (chap.4). Ils ne possèdent pas non plus les mêmes armes pour parer aux exigences parfois capricieuses d'autorités délégantes dépourvues de moyens financiers. Ces différences entre les délégataires se sont traduites dans les documents qui les unissent aux autorités publiques, reflets de leurs pouvoirs de négociation et de la considération que leur accordent les autorités. Cette section envisage la présentation des différents acteurs privés de la gestion des déchets en Égypte afin de montrer à travers leurs statuts juridiques, leur situation économique et l'étendue de leurs prérogatives, les différences de ressources dont ils disposent. Cette présentation quoique détaillée, est nécessaire à la bonne compréhension des positionnements de chacun dans la fourniture du service, tels que présentés dans les sections suivantes.

Bien que notre étude se consacre essentiellement aux entreprises étrangères multinationales, nous avons choisi dans ce chapitre de présenter tous les délégataires privés de la gestion des déchets, y compris les entreprises égyptiennes, afin de montrer les différences entre ces acteurs. De même le rapprochement de ces organismes avec les multinationales occidentales permet, en négatif de mettre en avant les ressources de ces dernières.

A. Les entreprises multinationales étrangères

Une entreprise multinationale est une entreprise qui « indépendamment de sa forme juridique particulière, exerce un contrôle direct ou indirect sur les actifs possédés par une ou plusieurs autres entreprises situées dans des pays différents de celui où l'entreprise a son siège social » (Mazerolle, 2006 p. 3). Trois éléments sont déterminants à la définition d'une multinationale :

- « - l'extension de l'ensemble des opérations — quelle que soit leur nature : production, recherche, etc. — à de nombreux pays autres que le pays d'origine,

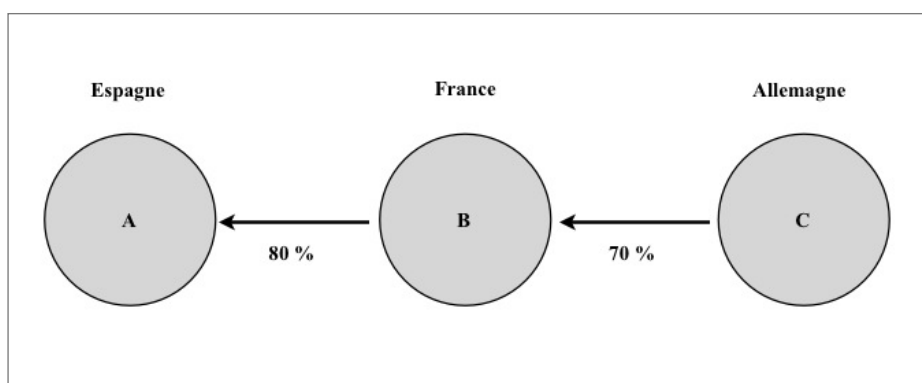
- la définition d'une politique globale de l'entreprise qui prenne en considération les conditions et les perspectives mondiales d'activité et non pas celles d'un seul pays;

- la conduite de cette politique par une organisation internationale capable de discuter à égal avec les États nationaux. » (Bertin, 1975 p. 12).

On qualifie de société-mère, l'entreprise qui exerce un contrôle sur des actifs étrangers. Tandis que l'entreprise dont les actifs sont soumis au contrôle d'une société-mère est qualifiée de filiale. C'est l'ensemble constitué par la société mère et les filiales qui est qualifié de groupe multinational ou d'entreprise multinationale (Mazerolle, 2006). Le degré de contrôle de la société-mère⁸¹ sur ses filiales est évalué en fonction du poids dans le capital, ou du droit de vote de la société mère dans les processus de décision. L'entreprise soumise au contrôle de la maison mère est qualifiée différemment selon qu'elle est plus ou moins contrôlée. Lorsque la société mère contrôle plus de 50% des actifs ou des droits de vote d'une entreprise étrangère constituée en société (autonomie juridique), on parle de filiale. Lorsque la société mère contrôle entre 10 et 50% d'une entreprise étrangère constituée en société, on parle de société affiliée. Si l'entreprise constituée à l'étranger n'a pas d'autonomie juridique, on parle de succursale (Mazerolle, 2006). Le contrôle des sociétés mères sur les filiales peut s'exercer de façon directe ou indirecte.

Figure 14. Contrôle direct et contrôle indirect

D'après (Mazerolle, 2006)



Dans la figure ci-dessus, la filiale A située en Espagne est contrôlée directement par une société mère B située en France. La société B exerce un contrôle direct sur la société A. Mais B est elle-même contrôlée à 70% par une entreprise C qui est située en Allemagne. C exerce ainsi un contrôle indirect sur A par l'intermédiaire de B à hauteur de 56%⁸² (Mazerolle, 2006). Lorsque les situations de contrôle direct ou indirect se multiplient, les frontières du groupe multinational sont compliquées à cerner et donc les changements dans la répartition des capitaux et des pouvoirs d'administration également.

⁸¹ La société mère ne doit pas être confondue avec la société de *holding* ou société de portefeuille qui est destinée à la simple gestion des actifs et au contrôle de la gestion et ce bien que des *holdings* puissent être des sociétés mères et inversement. Les *holdings* sont des sociétés non productives.

⁸² $(0,7 \times 0,8) \times 100 = 56$

Lors de la publication des appels d'offre internationaux pour la gestion des déchets ménagers en Égypte, différentes entreprises multinationales ont répondu et ont obtenu les marchés. Elles ont conformément à la loi égyptienne et comme indiqué dans les contrats qu'elles ont signé avec les autorités publiques, créé des sociétés de droit égyptien, correspondant alors à des filiales.

1/ Véolia Égypte du groupe Véolia Environnement

Lorsqu'en 2000, le groupe Onyx remporte le marché de la gestion des déchets ménagers au Caire, il crée le 13 février 2001, la société de droit égyptien Onyx Égypte (Entretien avec le chargé de communication de Véolia Égypte, réalisé le 05/08/09). Onyx était à l'époque une filiale du groupe Vivendi Environnement (anciennement Compagnie générale des eaux) créé en 1999 et regroupant l'ensemble des activités liées à l'environnement (Vivendi Water pour l'eau, Onyx pour la propreté, Dalkia pour l'énergie et Connex pour le transport). En 2003, Vivendi environnement quitte le groupe Vivendi et devient Véolia Environnement. Onyx Égypte devient donc Véolia Égypte. Véolia Environnement est le leader mondial des services à l'environnement et Véolia propreté est une entreprise multinationale présente dans les cinq continents du monde. Elle gère ainsi les déchets de plus de 60 millions d'habitants et réalise un chiffre d'affaires de 9,7 milliards d'euros (Véolia Environnement, 2012). Dans la région d'Afrique / Moyen Orient, elle est présente en Israël, au Maroc à Rabat, au Qatar à Doha, au Sénégal à Pikine et en Tunisie à La Shoukra.

Véolia Égypte est une filiale du pôle propreté de la firme internationale Véolia Environnement. Le capital de Véolia Égypte s'élève à 70 millions EGP (Entretien avec le chargé de communication de Véolia Égypte, réalisé le 05/08/09) pour un chiffre d'affaires de 1,8 milliards EGP (environ 2,16 millions d'euros).

2/ EES (*Egyptian Environmental Services*) du groupe FCC

En juillet 2001, l'entreprise multinationale espagnole *Fomento de construcciones y contratadas* (FCC) remporte le marché de la gestion des déchets ménagers dans la région du Caire Est. FCC a signé le contrat avec le gouvernorat du Caire le 17 juin 2002 et a constitué pour cela une filiale, société par actions⁸³ de droit égyptien appelée Egyptian Environmental Services (EES) (Debout, 2007).

⁸³ Une société par actions (SpA) est une société dont les parts sont détenues par différents actionnaires. C'est l'équivalent de la *joint-stock company*.

La multinationale FCC fondée en 1992 de la fusion de *Construcciones y contratadas* (1944) et de *Fomento de Obras y Construcciones* (1900) développe des activités dans le domaine de la construction et des services urbains principalement en Europe et aux États-Unis (80% de leurs activités à l'international), mais aussi en Asie, Afrique du Nord, Amérique du Sud et Proche-Orient. Avec ses filiales, elle est le leader espagnol dans la fourniture des services environnementaux, le premier dans de la gestion des déchets en Amérique Latine. Le secteur des déchets représente 60% des revenus générés par les activités de service de FCC (gestion des déchets, eau, déchets industriels, services urbains). FCC est majoritairement détenue par l'entreprise B 1998. La majorité des parts de cette société est détenue par Esther Maria Koplowitz y Romerao de Jeseu⁸⁴, qui détient également 83,92% de B 1998 (Fcc, 2012). Néanmoins, à l'époque où FCC a remporté le marché de la gestion des déchets au Caire Est, sa société mère et principale actionnaire (52,5%) était détenue à 49% par Véolia (Véolia, 2004). Ainsi, Véolia exerçait à l'époque un contrôle indirect sur la gestion de cette entreprise. Le groupe Véolia a cédé ses parts en 2004, et aujourd'hui FCC est détenue à 53,9% par B 1998. Nous ne disposons pas d'informations sur la répartition des parts de cette société. Néanmoins, nous savons qu'elle est donc détenue à majorité par FCC et de façon indirecte, contrôlée majoritairement par l'entreprise B 1998.

3/ Les *Azienda Municipale* en Égypte

Dans ce paysage des multinationales, le groupe Gesenu et Ama Roma tiennent une place particulière. Ces deux entreprises sont des *aziende municipali* (sing. *azienda municipale*, entreprise municipale) italiennes qui sont des formes d'entreprises assez peu étudiées au sujet desquelles la littérature n'abonde pas, que ce soit en italien ou en français. L'essentiel des informations que nous présentons ici sont issues des sites Internet des entreprises elles mêmes, d'un ouvrage de Rigon Leonardo (Rigon, 2005) paru en 2005 sur l'histoire de l'entreprise de gestion des déchets Ama di Roma, mais surtout d'échanges passionnants avec Fabrizio Maccaglia, géographe, maître de conférence à l'Université François Rabelais à Tours, étudiant la question des *aziende municipali* au sujet desquelles il entreprend une recherche historique. Ces entreprises se sont constituées à l'initiative des municipalités au début du XIX^e siècle ou en partie après la Seconde Guerre mondiale afin de participer à l'effort de reconstruction. Elles mènent des activités variées dans différents domaines des services, dont principalement des infrastructures (eaux, déchets, énergie et transport), mais aussi dans des services tels que le lait. Au moment des réformes économiques en Italie, dans les années 1990, elles ont dû changer de statut et sont devenues des sociétés anonymes,

⁸⁴ La femme la plus riche du monde et la 7ème fortune d'Espagne voir : FORBES, 2012, *Esther Koplowitz*, [08/08/2012], En Français, Consultable en ligne: <http://www.forbes.com/profile/esther-koplowitz/>.

cependant les municipalités sont restées les principales actionnaires de ces sociétés. Cela fut le cas, en 1993, pour Ama di Roma (Rigon, 2005). Ce nouveau de statut les contraignit à avoir un budget équilibré ce qui n'était pas le cas auparavant sous leur statut d'entreprise municipale. De ce fait, ces entreprises municipales ont commencé à investir à l'étranger, tout d'abord pour étendre leur marché et leurs revenus. En effet, dans le cadre où la plupart des grandes villes italiennes disposent déjà de leur entreprise municipale de gestion des déchets, il est difficile pour ces sociétés anonymes de se développer à l'intérieur des frontières de leur propre pays. Étant donné que le secteur est déjà largement saturé au Nord, elles investissent principalement dans les pays du Sud. C'est aussi pour elles une façon d'acquérir une expérience et une notoriété technique pour un retour en Italie. Aujourd'hui les autorités nationales italiennes poussent à la privatisation du marché mais les municipalités résistent afin de maintenir leurs activités pour des raisons économiques mais aussi idéologiques.

Ces entreprises, de fait, fonctionnent différemment des grands groupes multinationaux auxquels nous faisons référence précédemment (Véolia et FCC). En effet, détenues à majorité par le public, leur vocation est bien souvent sociale. C'est ce dont témoigne Fabrizio Maccaglia au sujet des *aziende* de Palerme qui servent selon lui de « bouclier social » en recrutant massivement une main d'œuvre, même si peu payée, de sorte à contenir d'éventuelles protestations sociales (Échange téléphonique avec Fabrizio Maccaglia, le 27/04/2012). Cette valeur d'entreprise sociale est transmise et communiquée au personnel autochtone dans leurs filiales à l'étranger.

« L.D. : - Pourriez vous me donner des informations sur les revenus générés par l'activité de Ama Arab ?

X : Ces choses là ne peuvent pas être communiquées. Je vais vous expliquer l'histoire de ces entreprises si vous ne notez pas mon nom. Quand Ama Roma a été créée, le gouvernement italien était socialiste et donc dans la démarche socialiste, leur objectif était d'aider les gens et les pays pauvres. Ils ont d'abord fait du soutien ici et les Italiens se sont plaints de voir leurs impôts partir pour d'autres pays. Donc ils ont envisagés la solution de créer une entreprise qui se rende sur place et soit rentable de sorte à ne pas dépenser l'argent du contribuable. » (Entretien avec un responsable de Ama Arab, de nationalité égyptienne et qui souhaite rester anonyme, réalisé le 10/03/2009, traduit de l'anglais).

En effet, on peut imaginer qu'à l'inverse des actionnaires privés majoritaires des grands groupes industriels, des positionnements économiques plus risqués peuvent être mieux acceptés de la part des actionnaires publics de ces entreprises comme le confirme Fabrizio Maccaglia. De plus selon lui, le pouvoir des actionnaires n'est pas le même dans le cas des entreprises italiennes où les parts sont majoritairement publiques, de ce fait, les actionnaires privés ne peuvent mettre à mal la position d'un directeur de filiale locale, ce qui n'est pas le cas des grands groupes.

De même, selon Fabrizio Maccaglia, ces entreprises municipales italiennes sont particulièrement présentes dans le domaine des déchets car les secteurs très techniques tels l'eau, sont déjà monopolisés par de grands groupes mondiaux industriels (Lyonnaises des Eaux, Véolia, etc.). Les déchets quant à eux demandent peu d'infrastructures, d'autant plus que dans les pays du Sud, la mission se limite à la collecte, au transport et à l'enfouissement. Les *aziende municipali* s'épargnent ainsi des segments plus techniques tels que la collecte différenciée, la valorisation, ou alors le traitement des déchets dangereux ou médicaux. Témoinant d'une activité de longue date des italiens dans le secteur des déchets en Méditerranée, le terme *Roba Vecchia* est encore très utilisé pour désigner les vieux objets ramassés par des collecteurs ambulants en Tunisie comme en Égypte.

Ces activités se sont développées au moment de la forte présence des Italiens dans le bassin méditerranéen jusqu'à la première moitié du XX^e siècle. Mais selon Fabrizio Maccaglia, cette présence dans la région relève aussi d'une stratégie de l'État. En effet c'est ce que confirme les enquêtes de terrain et le rôle de certains organismes dédiés à soutenir l'activité des entreprises de gestion des déchets issues des *aziende* en Égypte. Cette installation en Égypte est perçue comme un enjeu diplomatique et c'est à ce titre que l'ambassade italienne est intervenue plusieurs fois afin de prêter main forte aux entreprises en difficulté. De même, l'organisme de coopération italienne Cospe joue un rôle de facilitateur. Cet organisme de coopération a le statut d'association et est financé par des organismes privés ou publics et majoritairement par le ministère des Affaires étrangères italien (26%) et l'Union Européenne (40%). La participation du ministère des Affaires étrangères au financement de cet organisme est liée à une volonté de compenser les conséquences économiques et politiques de la disparition de la coopération internationale italienne (Cospe, 2010). À ce titre, le ministère des Affaires étrangères italien est particulièrement investi dans le région « Méditerranée et Balkans » dont il est le financeur des projets à 50% (contre 29% pour l'UE). Elle est donc sa zone de prédilection puisque c'est celle qu'il finance le plus (10% en Amérique Latine, aucune participation en Asie, 33% en Afrique). Cospe en Égypte participe aux activités de l'entreprise Ama Arab (filiale à l'origine de Ama di Roma, aujourd'hui de Gesenu) dans le Caire Nord. Conformément à son contrat de délégation signé avec la CCBA, l'entreprise doit procéder à la sensibilisation de la population à la gestion des déchets. Elle sous-traite cette activité à Cospe en la rémunérant en nature, par la fourniture d'un bureau, d'équipements, etc. (Entretien avec la responsable du projet *Poverty Alleviation and Environmental Enhancement in Northern Cairo* chez Cospe, réalisé le 24/02/2009). C'est donc dans ce cadre que Cospe assume financièrement une partie du coût de la mise en place de la sensibilisation de la population (salariés, publication de documents, campagnes, etc.) pour le compte de l'entreprise Ama Arab.

Un autre organisme est plus directement et spécifiquement destiné à soutenir l'investissement international italien, il s'agit de Simest. Simest est une société par actions créée en 1990 et détenue à majorité par le gouvernement italien (ministère du Commerce extérieur 76%). Elle a été créée pour promouvoir l'investissement international italien et assister les investisseurs lors de leur installation et ensuite dans le déroulement leurs activités (Simest, 21012). En particulier, son soutien s'effectue par la détention de parts dans les sociétés italiennes réalisant des investissements à l'extérieur de l'Union Européenne. Ainsi, les parts détenues par Simest, dans les groupes italiens dans le secteur des déchets en Égypte, sont le signe d'un soutien du gouvernement italien à ces entreprises.

On voit par cette présentation que le mode de fonctionnement des entreprises IES et Ama Arab, est très différent de celui issu des groupes industriels Véolia et FCC.

□ *IES (International Environmental Services) du Groupe Gesenu*

Lorsque l'appel d'offre de Giza Nord a été publié, c'est le groupe Gesenu qui a été sélectionné et a signé le contrat dans le courant de l'année 2002 avec la GCBA. Afin de prendre en charge la gestion des déchets dans trois districts du Nord du gouvernorat de Giza (Agouza, Doqqi et Imbaba), Gesenu a créé une filiale, société de droit égyptien, International Egyptian Services (IES).

Gesenu est une société par actions dont le capital est semi-public semi-privé. Elle a été constituée en 1980 à l'initiative de la ville de Pérouse (45%) et du groupe Sorain Cecchini (55%). Les activités du groupe concernent la gestion de toute la filière des déchets (collecte, tri, transport et dépôt) et en cela se présente comme une entreprise différente des autres entreprises italiennes. Elle a ensuite étendue ses services à d'autres villes italiennes, notamment Milan en 1996 (Gesenu, 2012). Gesenu est particulièrement active dans le domaine de la valorisation et du traitement (Milan, Rome, Turin, etc.). L'expérience du groupe à l'international a commencé en Roumanie à Brasov où la société, à travers la filiale ECOCAVE, a pris en charge toute la filière des déchets. Ses différentes filiales sont aussi présentes en Pologne, au Chili, à Abu Dhabi, à Bahreïn et en Honduras.

Sa filiale IES est une société par actions de droit égyptien dont le sparts sont majoritairement détenues par une entreprise italienne. Son directeur général est égyptien. Cinq multinationales égyptiennes et italiennes se répartissent les parts (IES profile) :

- Gesenu SpA (26,5%)
- International Moderne Construction SpA (32%)

- Secit SpA, une société par actions en Italie qui développe des activités dans le champ de la protection de l'environnement (4%). Elle est détenue à majorité par Gesenu.

- Jacorossi Imprese SpA, une société italienne travaillant dans les domaines de l'énergie et les installations industrielles (26,5%)

- Simest SpA (11%).

Ainsi, bien que de droit égyptien, la majorité des parts est détenue par des sociétés italiennes et 23% sont des parts publiques (Ville de Pérouse et Simest).

□ *Ama Arab International Environmental Company*

Ama International remporte en 2002 l'appel d'offre pour la gestion des déchets publié pour la partie Nord du Caire. Ama International est une filiale de Ama di Roma, entreprise municipale semi-publique semi-privée de gestion des déchets de la ville de Rome et firme multinationale. Suite à la signature du contrat, Ama International créé le 23 mars 2003, Ama Arab International Environmental Company (AAEC) société de droit égyptien dont le capital est de 50 000 000 EGP (contrat 2009). Quelques années plus tard, en 2007 (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 1/03/2009), Ama di Roma s'est défaite de Ama International (qui possédait des filiales dans plusieurs pays du monde) rachetée par le groupe Gesenu de la ville de Pérouse. AAEC a alors été intégrée à Gesenu *via* la société Asa International. Le capital de Ama Arab est détenu de la façon suivante :

- Asa International, s.p.A. Italienne (85%) travaillant dans le secteur des déchets ménagers (détenue à majorité par Gesenu),

- Arab Contractors, société égyptienne de construction (5%),

- Simest s.p.A. (5%).

Si lors de sa création et jusque 2007, Ama Arab était détenue à majorité par des capitaux publics, Ama est aujourd'hui majoritairement détenue par ASA International, elle-même détenue à majorité par Gesenu qui est sa société-mère. Gesenu exerce donc un contrôle indirect sur Ama et en dirige les activités. Par l'intermédiaire de deux filières, ASA International permet à Gesenu d'être présente à l'étranger dans le domaine de la gestion des déchets (AAEC en Égypte, Amest pour les pays de l'Europe de l'Est). Aujourd'hui, Ama Arab et IES appartiennent donc à la même société mère comme le figure l'organigramme ci-dessous.

Figure 15. Organigramme du groupe Gesenu et de ses filiales.

Source : <http://www.gesenu.it>



Le groupe Gesenu est dirigé par Carlo Noto La Diega, qui est également le directeur général de Secit (qui détient 26% des parts de IES et est détenue à majorité par Gesenu). Mais qui est aussi le président de AAEC et de Amest (fig. 15) et qui a des activités en Pologne notamment. Cette personne, de part son rôle dans la direction du groupe et des filiales, contrôle donc IES et AAEC.

B. Les entreprises privées égyptiennes

L'offre de gestion des déchets en Égypte est relativement limitée. Ces sociétés de gestion des déchets sont Europa 2000 (Le Caire) et Misr Service (Le Caire et Port Saïd) dans la collecte des déchets et Ecaru dans le traitement. Europa 2000 et Misr Service ont été créées

dès les années 1990 lors des premières démarches de privatisation. Néanmoins, leur absence d'expérience dans la gestion complète des déchets a été la raison avancée par les responsables pour expliquer que les appels d'offres ont été remportés par des entreprises multinationales. C'est par ailleurs pour laisser place aux entreprises égyptiennes que, dans un premier temps, la zone Sud du Caire n'a pas été soumise à appels d'offres internationaux dans un premier temps. Elles sont presque toutes actives dans cette zone géographique.

Dans la crainte des autorités publiques que la délégation aux entreprises privées, ne conduise à une perte des emplois publics locaux, cette région du gouvernorat avait été en partie réservée aux ouvriers de la CCBA. En effet, contrairement au contrat d'Alexandrie, les contrats caiotes ne mentionnent pas d'obligation de recrutement des ouvriers du CCBA par les entreprises. C'est peut être une des raisons pour lesquelles, dans cette zone, le service n'a pas été délégué dans son intégralité mais par segments.

Il semblerait que le CCBA ait volontairement souhaité réserver cette partie du Caire à des entreprises égyptiennes. De même, encore une fois, la CCBA entendait conserver ses employés. La segmentation de la filière a donc pu être choisie de sorte à ce que des entreprises égyptiennes soient qualifiables. En effet, dans le cadre des autres appels d'offres, aucune des entreprises égyptiennes n'avait les qualifications techniques requises pour assumer la gestion intégrale des déchets, ni l'expérience d'ailleurs. Alors qu'en segmentant le service sur un territoire précis, les entreprises égyptiennes devenaient éligibles.

C'est ce que nous confirme le chef d'exploitation chez Ama Arab :

« Dans la zone Sud ils ont d'abord procédé à un appel d'offre pour toute la zone, puis ils ont divisé en 2 puis 5 zones afin de laisser une chance aux entreprises égyptiennes d'investir. Finalement, ils ont décidé de diviser le service pour permettre ça. C'était pour éviter les représailles puisque les gens accusaient le gouverneur de faire du favoritisme pour les entreprises étrangères » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 03/05/2011, traduit de l'anglais).

Cela peut aussi être lié à des raisons socio-urbaines. La partie Sud du gouvernorat du Caire est essentiellement composée de quartiers populaires et informels. Ainsi, cette zone n'est pas particulièrement stratégique en termes de tourisme ou de classes sociales, et l'on a pu souhaiter économiser le coût de contrats de délégation aux entreprises étrangères pour cette zone de peu d'enjeux. À ce titre, on peut noter que les territoires de collecte opérés directement par la CCBA par l'intermédiaire de l'entreprise publique Fūstāt sont des quartiers sans enjeu, voire des quartiers essentiellement populaires (Sayyeda Zeinab, etc.), tandis que le recours au privé égyptien a été réservé au quartier aisé de al-Ma^cādī. Cela pourrait être confirmé par un coût du service par habitant le plus faible de toutes les

délégations (voir tableau 15 en dessous). Pour certains acteurs, c'est aussi parce que l'on a pensé que les entreprises étrangères ne seraient pas capables de desservir cette zone (Entretien avec un ingénieur de l'entreprise Europa 2000, réalisé le 17/05/2009). Mais les entreprises étrangères n'ont peut être pas non plus été intéressées à la desservir. En effet, si l'on sait que Véolia (à l'époque Onyx) avait souhaité répondre aux appels d'offre de Suez et de Giza, il n'en est rien concernant le Sud du Caire (Entretien avec le directeur du bureau d'études EcoConServ, réalisé le 25/05/2009 et Ecoconserv, 2011). De même Ama Arab qui a répondu à plusieurs autres appels d'offre ensuite, n'a jamais répondu pour le Sud du Caire.

Il peut aussi s'agir d'une expérimentation sur recommandation de l'USAID qui a mis en place les procédures d'appels d'offre avec le gouvernorat du Caire. Au regard des situations des premiers temps, difficiles pour les entreprises étrangères, le bailleur aurait pu conseiller de procéder d'une autre manière de sorte qu'en réduisant le champ du service, les entreprises privées aient à assumer un moindre risque économique et soient alors plus à même de tenir le marché plutôt que de faire assumer tous les risques à une seule et même entreprise. C'est ce que confirment certains experts environnementaux en Égypte (Entretien avec le directeur du bureau d'études EcoConServ, réalisé le 25/05/2009). D'un point de vue technique il est possible que l'organisme ait conseillé aux autorités publiques de segmenter le service pour sa délégation, de sorte à avoir un meilleur contrôle sur son exécution. Ou encore en argumentant que les monopoles sont un frein à la compétition, et donc à la bonne exécution du service, que pour cela il est préférable de déléguer à plusieurs entreprises. Ce mode de délégation segmenté n'a pas néanmoins renoncé à la filière intégrée puisque chacun des segments sont coordonnés de sorte à ce que tous les déchets de la zone soient acheminés vers le même point de dépôt et subissent le même traitement.

Après la publication des appels en 2003, les entreprises sélectionnées étaient toutes égyptiennes.

1/ EcoConServ

EcoConServ est une entreprise égyptienne qui fait également du conseil dans le domaine de l'environnement. Le bureau d'études travaille pour des agences internationales et égyptiennes. Il a été un des organismes d'expertise égyptiens les plus importants durant la période de privatisation. Après la publication des appels d'offre, EcoConServ a signé un contrat de délégation avec le CCBA le 19 juin 2004. L'entreprise est responsable de la collecte, du transport et du traitement des déchets ménagers dans le Caire Sud. C'est à notre connaissance le premier, et le seul, contrat qu'elle ait eu dans la collecte des déchets.

2/ Ecaru

Ecaru est une entreprise multinationale égyptienne qui dispose de succursales internationales dans le domaine de la valorisation des déchets. Cette entreprise n'est pas une société par actions. Elle est dirigée par un industriel égyptien qui en est le créateur. Elle est implantée dans différents pays de la région : Algérie, Arabie Saoudite, Lybie, Oman, Jordanie, Malaisie, etc. Cette entreprise comprend deux branches : Entag (Engineering Tasks Group) et Ecaru (Egyptian Company for Solid Waste Utilization). Entag a été créée en 1992. Elle était à l'époque la première entreprise d'ingénierie opérant dans le domaine du traitement des déchets en Égypte. Elle est spécialisée dans la conception et la réalisation des équipements du traitement des déchets. En 1997, a été établie Ecaru destinée à l'opération des sites. Ecaru est une entreprise de valorisation des déchets par le recyclage, le compostage et le dépôt en décharge. Elle opère 33 sites de transformation des déchets en Égypte, tous conçus par Entag. Le groupe, possède aussi l'entreprise Chemonix pour le traitement des eaux usées et Environix bureau d'étude expert dans le contrôle environnemental.

En 2003, Ecaru a remporté l'appel d'offre pour le traitement des déchets de la zone Sud publié le 15 juillet 2003 (Entretien avec un cadre de l'entreprise Ecaru, réalisé le 13/07/2009). Selon l'entreprise, une quarantaine d'autres entreprises internationales et locales auraient répondu. Le contrat pour la zone Sud n'est pas son premier contrat au Caire, elle gère auparavant la décharge de Qatameyya. Les responsables de l'entreprise pensent que ça a été un atout pour leur sélection. La filiale d'expertise de Ecaru, Entag a participé au projet national débuté en 2005 par le ministère de l'Environnement, le ministère de la Recherche scientifique et le ministère de la Production militaire qui visait à construire 50 usines de compost et de valorisation des déchets en Égypte. Entag a réalisé l'étude pour le site du 15 Mai. La construction du site a ensuite été financée par le gouvernorat. Ainsi, le site ne leur appartient pas mais reste la propriété du gouvernorat.

La décharge du 15 Mai reçoit les déchets de toute la zone Sud, donc les déchets collectés par Fūstāt, l'entreprise publique du CCBA et Europa 2000. Pour le directeur de Ecaru, la décharge du 15 Mai, qui est son plus gros site en Égypte, est la vitrine de sa technologie. Des visites sont organisées sur le site, à destination des industriels des déchets de tous les pays de la région. C'est selon lui une raison majeure de la réussite de son expansion au delà de l'Égypte (Entretien avec le directeur de l'entreprise Ecaru, réalisé le 13/07/2009).

3/ Europa 2000

Europa 2000 est une société égyptienne qui a remporté l'appel d'offre pour la collecte et le transport des déchets ménagers, commerciaux et industriels. Créée en 1996, Europa 2000

se targue d'être l'une des premières entreprises nationales de gestion des déchets en Égypte (Europa 2000, 2009). Le premier contrat signé par l'entreprise date des premières démarches de concession au secteur privé (voir chapitre 3). Entre 1996 et 2001, l'entreprise a signé 9 contrats de délégation différents sur le gouvernorat du Caire, dont al-Ma'ādī, un contrat à Alexandrie et un contrat dans une partie de la ville nouvelle du Six Octobre sur le territoire du gouvernorat de Giza. Ces contrats de tailles différentes en termes de population étaient principalement concentrés dans les quartiers aisés des gouvernorats. Leur durée variait de un an à 10 ans.

Le 10 juillet 2004, après avoir remporté l'appel d'offre sur la zone Sud du Caire, l'entreprise signe le contrat de délégation de la collecte des déchets ménagers. Les déchets collectés par Europa 2000 sont acheminés à la décharge du 15 Mai opérée par Ecaru.

4/ Misr Service

Misr Service est l'entreprise égyptienne qui a en charge la propreté publique dans le district de Al-Marğ au nord du Caire. Son contrat a été signé le 5 juillet 2007 pour une durée de 5 ans. Il concerne une population de 507 035 habitants. Il est de 10 millions EGP par an. Nous ne disposons pas de davantage d'informations concernant cette entreprise.

C. Des délégataires aux ressources inégales

La présentation des entreprises faite ci-dessus, montre des statuts juridiques différents et des inégalités dans leurs expériences en tant qu'investisseurs. Ces différences ont des conséquences primordiales dans le bon déroulement de leurs activités en Égypte et dans la sécurisation de leurs investissements économiques.

1/ Sécurité juridique et d'investissement

□ *Statut juridique et sécurité financière*

Les entreprises présentent des statuts juridiques très variés comme le présente le tableau 17 ci-dessous. Certaines sont des associations, d'autres des coopératives ou des sociétés anonymes. Ces différences juridiques ne leur assurent pas les mêmes droits et devoirs, ni ne les placent sur un pied d'égalité quant aux bénéfices tirés de leurs exploitations puisqu'une coopérative et une association ne sont pas destinées à générer des profits dans une démarche capitaliste. La coopérative est une société destinée à distribuer les bénéfices de l'activité aux

salariés, tandis que l'association ne doit pas viser la génération de bénéfices. En revanche, les sociétés anonymes, ont l'objectif d'assurer la rentabilité de leurs activités.

Tableau 17. Statuts juridiques et champ opératoire des délégataires de service de la gestion des déchets à Alexandrie, le Caire et Giza.

	Statut juridique	Société mère	Capital et chiffre d'affaires	Modes opératoires	Durée des contrats
Véolia Égypte	SAE (Société anonyme égyptienne) détenue à majorité par le groupe Véolia	Véolia Environnement CA : 9.7 milliards d'euros	70 millions EGP	Délégation complète	15 ans renouvelable
IES	SAE (Société anonyme égyptienne)	Gesenu	-	Délégation complète	15 ans renouvelable
EES	SAE (Société anonyme égyptienne)	FCC CA : 12 milliards d'euros Bénéfices : 301 millions d'euros	-	Délégation complète	15 ans renouvelable
Ama Arab	SAE (Société anonyme égyptienne) détenue à majorité par ASA International société italienne	Gesenu	50 millions EGP	Délégation complète	15 ans renouvelable
ECARU	SAE (Société anonyme égyptienne)	-	-	Délégation partielle : traitement	10 ans renouvelable une fois
Europa 2000	SAE (Société anonyme égyptienne)	-	-	Délégation partielle : Collecte	7 ans renouvelable une fois
EcoConServ	SAE (Société anonyme égyptienne)	-	-	Délégation partielle : collecte et traitement des déchets médicaux	5 ans renouvelable
Entreprises de chiffonniers	Coopératives, associations	-	-	Délégation partielle : collecte	6 mois ou un an renouvelable
Associations	associations	-	-	Délégation partielle : collecte ou/et traitement	6 mois ou un an renouvelable

□ *Durée des contrats*

La durée des contrats est aussi un facteur d'inégalité entre les délégataires. La durée d'exploitation dépend des investissements nécessaires. Durant les années d'exploitation du contrat, l'entreprise doit pouvoir au minimum rembourser ses investissements. Il est donc normal que les contrats de simple collecte soient moins longs que ceux de délégation complète. Ainsi, les limites de renouvellement entraînent des inégalités parmi les délégataires. S'agissant des associations ou des coopératives de *zabbālin*, l'injustice est flagrante puisque leurs contrats ne leur garantissent pas plus d'un an d'exploitation renouvelable, ce qui ne leur permet pas de s'assurer de la rentabilisation de leurs investissements matériels.

□ *Montant des contrats et coût du service*

Dans le secteur de la délégation des déchets, le coût du service est estimé en termes de coût de la tonne traitée (Entretien avec le responsable financier du Grand Lyon propreté, réalisé le 28/06/2012). Lorsque les entreprises soumettent leurs offres, elles estiment un coût à la tonne. De ce point de vue, les contrats montrent des inégalités en termes de coûts du service assez importantes. Dans le cadre d'une production de données sur la base des quantités collectées et d'une collecte partielle, l'appréciation des coûts selon ce critère est complexe en Égypte. Néanmoins, trois manières permettent d'évaluer le coût du service et de nuancer une approche unique : évaluation à la tonne collectée, évaluation à la tonne produite ou encore évaluation du coût par habitant. Ces trois approches donnent des résultats différents.

Concernant l'estimation basée sur la tonne traitée, deux éléments sont à noter : le coût très supérieur de la tonne dans le contrat de Véolia et le coût relativement élevé de la tonne gérée par les entreprises privées égyptiennes. En effet, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, la partie Sud n'est pas la moins coûteuse bien qu'opérée par des entreprises locales. Elle est au contraire plus chère que l'entreprise italienne Ama Arab (tableau 18). Cela peut être expliqué par plusieurs éléments. Tout d'abord, au regard de la multiplication des contrats, on peut faire l'hypothèse d'un équilibre financier différent. En effet, si une entreprise responsable d'une délégation complète du service peut tenter d'équilibrer une collecte peu bénéficiaire avec un traitement qui génère plus de revenus, cela n'est pas le cas dans le cadre d'un service segmenté. La collecte qui demande peu de frais d'investissement mais des frais d'opération considérables, ne peut être compensée une l'exploitation des sites de traitement moins coûteuse. De même, il semblerait que les entreprises égyptiennes connaissant la réalité égyptienne auraient été plus précautionneuses quant aux sécurités financières. C'est pourquoi, par ailleurs, dans les procédures de sélection des entreprises lors des appels d'offres, elles ont été écartées. Elles proposaient contre toute attente un service plus cher que les entreprises étrangères (Entretien avec le directeur de EcoConServ, réalisé le 13/07/2009 et Gtz, 2004). Quant à Véolia, on note un coût à la tonne 4,4 fois plus élevé que dans le cas de la zone Nord avec Ama Arab. Cette différence peut être expliquée par l'offre faite par Véolia lors de la réponse aux appels d'offres. Néanmoins, il semble difficile d'imaginer qu'un tel écart de valeur de marché puisse exister entre la ville du Caire et celle d'Alexandrie. Il est plus sage de considérer que ces écarts relèvent des différences de performances entre les opérateurs. En effet, puisque ces chiffres sont basés sur la tonne collectée, moins un opérateur est efficace, moins il collecte de déchets et donc plus le coût de sa tonne traitée tend à augmenter. C'est le cas par exemple de Véolia. C'est en cela que l'approche des coûts par tonne traitée est problématique dans le cas égyptien.

Tableau 18. Coût de la gestion complète des déchets par zone⁸⁵

Réalisation Lise Debout, 2012. Sources : Europa 2000, ministère du Développement local, CAPMAS, CCBA, IES.

	Zone et Entreprise	Population	Quantité annuelle de déchets collectée	Montant annuel du contrat	Coût du service (EGP/T collectée)
1	Alexandrie, Véolia	4 123 869	964 656	117 179 800 EGP	121,47
2	Giza Nord, IES	989 930	497 495	36 millions EGP	72,36
3	Le Caire Est, EES	3 094 328	1 018 350	72,8 millions EGP	71,48
4	Le Caire Sud, Fostat, Europa 2000, EcoConServ, Ecaru	2 233 501	1 208 150	56,3 millions EGP	46,60
5	Le Caire Ouest, Ama Arab	750 534	1 629 360	61,1 millions EGP	37,49
6	Le Caire Nord, Ama Arab	1 664 085	1 158 145	52,7 millions EGP	27,33

Le tableau 19 ci-dessous, basé sur un coût à la tonne produite estimée, dans le cadre d'une estimation de la quantité de déchets produite par habitants à 1,6kg/jr montre un « classement » des entreprises totalement différent. Selon cette approche, les entreprises italiennes seraient les entreprises dont le coût à la tonne est le plus élevé avec un coût fortement plus élevé pour l'entreprise Ama Arab dans la zone Ouest. Cette approche semble plus satisfaisante à certains égards et les résultats sont plus faciles à expliquer. Ils montrent aussi la sous-évaluation de la quantité de déchets produite proposée par le ministère du Développement local, puisque dans le cas de EES en rapprochant le tableau 18 et 19 et selon ces chiffres, l'entreprise collecterait plus de déchets qu'il n'en est produit.

De même, l'appréciation du coût par habitant, telle que figurée dans le tableau 20 ci-dessous confirme le « classement » des entreprises en termes de coût du service par tonne produite.

Nous pouvons donc considérer que ce classement est celui qui s'approche le plus de la réalité. Certains points pourraient être confirmés par des éléments de terrains et par l'histoire

⁸⁵ Ce tableau est renseigné comme suit :

- la population : calculs d'après les chiffres de recensement CAPMAS de 2006 disponible par district ou markaz. Les chiffres de la population pour le Caire Sud ne représentent pas les chiffres de la population totale de la zone mais seulement de celle couverte par le service de la CCBA et des entreprises délégataires mentionnées (soit sans les districts de Tabbīn et du 15 de Mai).
- quantité annuelle de déchets produite : calculs à partir des quantités quotidiennes collectées fournies par Véolia pour Alexandrie (2009), par IES pour le Caire Nord (2009) et par la CCBA pour le Caire Nord, Ouest et Est (2009), des quantités quotidiennes collectées fournies par Europa (2009) et des quantités quotidiennes fournies par la CCBA pour la zone Sud (2010).
- montant des contrats : informations fournies par CCBA, IES et Véolia (2008 et 2009).
- Coût du service : calculs d'après ces chiffres.

des appels d'offres. Par exemple, Véolia avait répondu à l'appel d'offres à Giza mais n'a pas été sélectionnée. En effet, son prix proposé à la tonne gérée est supérieur à celui de IES, ce qui expliquerait que IES ait pu obtenir le marché à sa place. Au regard de ce classement, il apparaît clairement que les montants payés au regard du service rendu, ne sont pas égaux. Ces différences révèlent des inégalités entre les délégataires, qui peuvent être liées au crédit que les autorités publiques leur accordent, mais elles relèvent aussi en grande partie des stratégies des groupes. Rien ne contraignait a priori Véolia à signer pour un contrat dont le prix de la tonne produite est presque 3 fois inférieur à celui de Ama Arab, de même que le coût par habitant.

En tout état de cause, la mise en évidence de cette complexité, invite à prendre d'autres éléments en compte dans l'évaluation des ressources des acteurs privés que les simples éléments financiers du contrat.

Tableau 19. Coût estimé de la tonne produite⁸⁶.

Réalisation : Lise Debout d'après les chiffres du ministère du Développement local.

	Zone et Entreprise	Quantité produite par an	Coût du service EGP/ T produite
1	Le Caire Ouest, Ama Arab	2 408 339	139,39
2	Giza Nord, IES	578 119	62,27
3	Le Caire Nord, Ama Arab	1 807 087	54,22
4	Alexandrie, Véolia	2 408 339	48,65
5	Le Caire Sud, Fostat, Europa 2000, EcoConServ, Ecaru	1 304 364	43,16
6	Le Caire Est, EES	971 825	40,28

⁸⁶ Ce tableau découle d'un calcul de la production quotidienne de déchets par habitant d'après les chiffres du ministère du Développement local pour le Caire collectés en 2010, qui indiquent une population de 7 053 157 habitants au Caire (considérant les frontières de 2008) et une production par jour de 11 290 tonnes. Ce qui correspond donc à une production d'environ 1,6kg/jr/hab.

Tableau 20. Coût du service par an et par habitants⁸⁷

Réalisation : Lise Debout. Sources : CAPMAS 2006, CCBA, IES, Véolia Égypte.

	Zone et Entreprise	Coût par habitant par an
1	Le Caire Ouest, Ama Arab	81,40EGP/hab/an
2	Giza Nord, IES	36,36EGP/hab/an
3	Le Caire Nord, Ama Arab	31,66EGP/hab/an
4	Alexandrie, Véolia	28,41EGP/hab/an
5	Le Caire Sud, Fostat, Europa 2000, EcoConServ, Ecaru	23,52EGP/hab/an
6	Le Caire Est, EES	23,52EGP/hab/an

2/ Les ressources de négociateurs de poids

Si les entreprises doivent sécuriser leurs investissements a priori, à travers leurs statuts d'entreprises et le montant des contrats négociés, elles doivent aussi user d'autres ressources afin de peser dans le dialogue avec leurs partenaires contractuels. Là encore, elles ne sont pas toutes égales et font des usages variés des ressources dont elles disposent.

□ Capacités financières

Les capacités financières des entreprises dépendent bien sûr de la façon dont les contrats ont été négociés et de la viabilité économique des coûts anticipés par les entreprises. Mais dans le cadre où les entreprises sont payées de manière irrégulière, elles doivent faire appel à d'autres ressources : emprunts bancaires, réserves financières ou soutien financier de leur maison mère, etc. Si peu de chiffres sont accessibles quant au capital des entreprises de la gestion des déchets en Égypte, il n'est pas trop hasardeux d'imaginer qu'une filiale d'un groupe leader mondial de l'environnement a moins de difficultés que de petites entreprises ou petits groupes à faire face aux aléas financiers liés à une activité en Égypte.

En effet, afin de bénéficier d'un emprunt financier, disposer d'un capital suffisant afin de garantir l'emprunt auprès des banques est primordial (Entretien avec le chef d'exploitation et avec le responsable financier de Ama Arab, réalisés respectivement le 12/03/2009 et le 14/06/2009). De même dans le cas de non paiement, le contrôle par une maison mère disposant des moyens financiers nécessaires à l'absorption des aléas financiers est un atout. Cependant, aux yeux d'actionnaires soucieux de la bonne rentabilité de leurs investissements, des retards financiers, peuvent être une menace décisive dans l'activité.

⁸⁷ Coût par habitant calculé à partir du montant des contrats tel que présenté dans le tableau 16 et d'après les chiffres du recensement de la population CAPMAS 2006, tels que présentés dans le même tableau.

□ *Suprématie opérationnelle*

De même, l'étendue du champ opératoire des entreprises leur assure aussi des moyens de pression parfois considérables. En effet, si Véolia, IES, EES ou Ama Arab menaçaient d'interrompre leur service, toute la gestion des déchets de plusieurs millions de personnes ne serait pas assurée. Une cessation d'activité de Ama Arab dans la zone Ouest peut conduire en trois jours à l'accumulation de plus de 15 000 tonnes de déchets ! Sans compter que cela entraînerait également une absence de nettoyage des espaces publics, et une absence de transport, de traitement et de dépôt des déchets. À l'inverse, si Europa 2000 cessait son activité pendant trois jours, seules 1 500 tonnes de déchets s'accumuleraient. Pendant ce temps, une partie des ménages de la région Sud continueraient d'être collectés par les chiffonniers et par l'entreprise publique Fūstāt et les déchets pourraient être acheminés vers les stations de tri et de traitement qui continueraient de fonctionner. Certaines forces spéciales pourront aussi être plus facilement déployées pour combler le service. Ainsi, plus l'emprise territoriale et opérationnelle de l'entreprise est importante, plus son poids dans la discussion est prégnant puisque ses difficultés à opérer ont de plus grandes conséquences sur le service et la propreté de la ville en général que dans le cas d'une délégation partielle sur un territoire de taille réduite.

□ *Capacités cognitives*

D'autres ressources peuvent aussi compter.

- Ressources techniques

Lorsque des investissements supplémentaires sont nécessaires à la bonne opération du service, disposer des connaissances techniques est indispensable à la persuasion des autorités publiques, et donc à l'obtention de crédits supplémentaires pour ces investissements. Ces connaissances techniques, souvent supérieures à celles des autorités, sont parfois utilisées pour soutirer plus d'argent à la collectivité (Entretien avec le responsable de la mission coopération décentralisée au Grand Lyon propreté, réalisé le 08/06/2012). C'est ce qui permet parfois aux entreprises d'obtenir des financements pour la conduite d'opérations qui ne sont pas nécessaires comme le curetage d'un réseau propre dans le cas de l'eau (Communication écrite anonyme d'un ancien responsable de Véolia Propreté dans la région du Monde Arabe, le 13/03/2012).

- Culture partenariale

Enfin, la culture et la connaissance des contrats de partenariats de ces opérateurs participent à leur inégalité à la table des négociations. Chacun dispose de savoir-faire, d'outils et de connaissances différents dans la conduite de ces partenariats. Les grands groupes leaders mondiaux ayant une grande expérience de la délégation de service public,

sont plus à même d'anticiper les difficultés propres au dialogue avec les autorités publiques et à s'en prémunir. De même, ils disposent dans leurs services, de juristes formés pour défendre légalement les intérêts de l'entreprise.

Le tableau 15 montre que selon différents critères, les acteurs ne se ressemblent pas et que l'étendue du champ opératoire et du montant des contrats évolue de façon corolaire au bagage technique et économique des délégataires.

Dans cette compétition de ressources, les entreprises privées étrangères accumulent tous les pouvoirs :

- délégation complète,
- ressources financières,
- capacités techniques et
- bagage cognitif et diplomatique dans les procédures de régulation.



Le contrat, résultat de négociations *a priori* et cadre des marges de manœuvre à venir, est un outil paradoxal. En effet, il est autant un indice des ressources dont disposent les délégataires à l'origine qu'il conditionne leurs marges de manœuvre à venir.

Néanmoins, le contrat n'est pas un outil figé et sa mise en œuvre est tributaire des acteurs qu'il met en dialogue. En effet, leurs ressources, leurs cultures, leur volonté ou manque de volonté influencent les sphères de gouvernements qui se mettent en place par l'intermédiaire d'équilibres de pouvoirs en construction, de négociations ou de transformations. Le contrat de délégation est un espace d'échange dans lequel se rencontrent les acteurs. Cet espace constitue le liant entre les deux dimensions de l'action collective.

Les délégataires dans la mise en œuvre du service vont donc être contraints de composer avec les autorités auprès desquelles ils sont engagés et avec la spécificité des territoires de leur juridiction. De leur stratégie de positionnement et d'entreprise, dépendent leurs capacités à faire face à ces enjeux relationnels et opérationnels.

Les deux sections suivantes, à travers des études de cas détaillées, montreront le rôle de l'usage de ces ressources dans l'immersion des opérateurs privés dans le contexte local égyptien.

Section 2/ L'hégémonie contraire à une gestion partagée

Dans cette relation bilatérale, certains acteurs ne se saisissent pas des occasions de dialogue et maintiennent un ascendant sur les décisions. Dans ce cadre se met en place un service non négocié dont l'opération présente des difficultés à s'adapter au fil du temps. C'est le cas de la situation à Alexandrie et à Giza.

A. Véolia et la belle endormie : gestion complaisante et *statu quo* à Alexandrie

1/ Le groupe Véolia, le gage de la modernité

□ *Installation de Véolia en Égypte*

Véolia a été la première entreprise multinationale étrangère à signer un contrat de délégation pour la gestion des déchets en Égypte. Son installation s'est faite sous les auspices de 'Abd Al-Salem Mağroub, gouverneur d'Alexandrie dont on a déjà mentionné l'attachement au secteur privé. Cette installation a été une première pour plusieurs raisons. Elle est le premier contrat de délégation de service public signé en Égypte avec une entreprise étrangère, elle est aussi la première installation de Véolia propreté en Afrique. Les deux parties sont donc dans une démarche exploratoire. Pour Véolia Environnement l'investissement à Alexandrie est un challenge car elle y effectue les quatre activités de sa filière. Mais c'est aussi un premier contrat en Afrique avec une volonté de pérennité et de développement dans cette région (Entretien avec le, directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007). Pour le responsable de la filiale locale, le marché égyptien est prometteur.

L'installation de Véolia en Égypte n'est pas néanmoins le premier contact de l'industrie française environnementale sur le sol égyptien. En effet, en 2000, avant la signature du contrat des rencontres avaient déjà eu lieu entre l'ancienne CFME-ACTIM devenue maintenant Ubifrance, destinée à la promotion du commerce et de la technologie française à l'étranger, l'ambassade française en Égypte et les ministres de la Reconstruction et de l'Environnement égyptiens (*Waste Watch*, 2000). Le symposium avait alors abordé la question de la gestion des déchets comme un enjeu essentiel de l'environnement en indiquant que le secteur avait largement besoin de se développer en Égypte. Les rencontres avaient été, selon la presse, l'occasion de discuter de futures collaborations économiques entre les deux pays dans ce domaine (*Waste Watch*, 2000).

Il est certain que l'investissement de ce groupe français leader mondial des services à l'environnement était lié à des enjeux diplomatiques. Cette nature diplomatique avait été confirmée par le déplacement de Jacques Chirac, alors Président français, lors du début des opérations de Véolia (Communication écrite anonyme d'un ancien responsable de Véolia propreté, le 30/03/2012). Ces enjeux laisseraient entendre que comme dans d'autres cas, l'obtention du contrat de Véolia était déjà en partie garanti avant la passation des appels d'offres (ce fut le cas dans d'autres secteurs tel que celui de l'eau dans la région méditerranéenne et notamment au Maroc).

□ *La bonne élève de la gestion des déchets*

Quoi qu'il en soit, l'arrivée de Véolia en Égypte a nourri beaucoup d'espoirs. Cette expérience est pour beaucoup d'acteurs de la gestion des déchets un exemple de réussite.

- Pour la presse

Si dans les premiers temps, la presse égyptienne exprime la déception que représente l'installation de Véolia à Alexandrie, cela ne va pas durer et l'opinion publique change rapidement.

Le 13 mars 2002 l'hebdomadaire francophone Al-Ahram Hebdo consacre un dossier à la propreté à Alexandrie. Il titre :

« On s'attendait à plus de la part d'une compagnie connue et spécialisée »

et développe :

« C'est vrai qu'on a longtemps attendu cette compagnie mais malheureusement, on est déçus » (Abdel-Salam, 2002)

Un autre article titre :

« La toilette d'Alexandrie est loin d'être finie »

et développe expliquant les déceptions :

« Depuis octobre 2001, c'est une grande entreprise française, ONYX, qui se charge entièrement du ramassage des ordures à Alexandrie. Mais la ville n'est pas pour autant plus propre et une pluie de critiques s'abattent sur la compagnie » (Abdel-Salam, 2002).

À partir de 2002, la situation alexandrine disparaît de la presse. Mais à partir de 2004, lorsque les problèmes explosent au Grand Caire à l'occasion des premières grèves des employés de la propreté, le travail de Véolia réapparaît et est montré en exemple au regard de la situation désastreuse dans la capitale.

Comparant l'expérience de IES à celle de Véolia, la journaliste Marwa Hussein rapporte les propos du responsable Hassan Abaza chez Véolia :

« Mais il semble que la bonne volonté fasse défaut si l'on en juge l'expérience d'Onyx, en charge de la propreté d'Alexandrie depuis 2001. « Nous avons rencontré quelques difficultés au début. Mais nous sommes parvenus à les régler et à améliorer notre service. [...] explique Hassan Abaza, responsable chez Onyx. » (Hussein, 2004)

Par la suite, les références à Alexandrie ne manquent pas dans la presse :

« The Egyptian government has resorted to these foreign companies as they had greatly succeeded to dispose of waste in ways that cause no harm to the environment whatsoever, in Alexandria

governorate » ((Dans « Al-naḏāfa kamā yenbaḡī an takoun », Al-Nabā, 31/05/2003 traduit de l'arabe dans les, n.a).

« But the experience of Cairo and Giza governorates has been far less smooth than that of Alexandria » (Rashed, 2004)

Hania Moheeb faisant référence à l'expérience du gouverneur d'Alexandrie écrit en 2006 dans le journal *Business Today* :

« Time - and trash-free streets - has proven his project rather successful. But whether the same model will work in the nation's capital remains an open question » (Moheeb, 2006).

- Une réussite intégrée par les acteurs et communiquée par l'entreprise

Ce succès est aussi admis par les acteurs du secteur des déchets. Pour les autorités, si cette expérience représentait un pilote, elle reste un exemple, et dans l'ensemble elles considèrent que cela fonctionne bien (Entretien avec le responsable de la gestion des déchets à l'EEAA, réalisé le 21/12/2008). C'est pour cette raison que les investissements planifiés par le ministère du Développement local en 2009 concernant les déchets dans chacun des gouvernorats, indiquent qu'aucun investissement n'est nécessaire à Alexandrie (Données 2009 du ministère de l'environnement). Certaines associations reconnaissent aussi le succès de Véolia comme c'est le cas de AYOE (Entretien avec le directeur exécutif de AYOE, réalisé le 25/02/2009). De ce fait, l'entreprise tient une place particulière dans le champ des entreprises étrangères en Égypte. Elle est pour les acteurs la « *rolls royce* » des entreprises étrangères. C'est pour cela que les acteurs privés de la gestion des déchets, la considèrent comme la référence, se comparent à elle, ou souhaitent la surpasser :

« Le directeur : Quelles autres usines avez-vous visitées ?

L.D. : J'ai visité celles de Véolia et de Ama Arab.

Le directeur : Alors comment sommes nous par rapport à elles ?

L.D. : Vous faites mieux que Ama Arab et êtes égaux à Véolia.

Le directeur : Ah non !! (Avec un rire) Sauf votre respect de française, on fait bien mieux que Véolia ! Véolia a beaucoup moins de capacité que nous » (Entretien avec le directeur de l'entreprise Ecaru, réalisé le 13/07/2009, traduit de l'anglais).

Véolia est aussi consultée pour expertise par les autorités publiques nationales :

« Nous sommes en discussion avec l'entreprise (i.e. Véolia), le ministère de l'Environnement, le ministère du Développement local et celui des Finances afin d'élaborer un contrat qui serait commun à tous les gouvernorats et fixe avec des procédures et des mesures communes » (Entretien avec le directeur de l'EMU au Gouvernorat d'Alexandrie, réalisé le 22/07/2009, traduit de l'arabe).

Cette perception positive du travail de Véolia à Alexandrie peut être objectivement liée aux résultats de l'entreprise, mais elle semble être largement le résultat de la communication de l'entreprise.

À plusieurs reprises l'entreprise postule à des prix afin d'être récompensée pour son travail alexandrin. En 2003, Alexandrie a été récompensée et élue la ville la plus propre du monde arabe. Cette récompense qui s'intercale chronologiquement entre une opinion publique défavorable en 2002 et les éloges faites à Véolia en 2004, a certainement eut un impact dans ce changement de considération. En 2005, elle obtient le 3ème prix Métropolis « pour la gestion globale de ses déchets et la propreté de ses lieux publics » (Onyx-Véolia, 2005) décerné par Métropolis, l'association mondiale des grandes métropoles. Enfin, en 2006, sa candidature remporte le *Scroll of Honour* de UN-Habitat. Dans le dossier déposé composé de 10 pages, l'entreprise présente son projet alexandrin, les grands objectifs ainsi que les résultats mais aucune donnée chiffrée sur ces derniers n'est communiquée.

De même, lors de différents événements publics, l'entreprise communique sur ses réussites. Elle y met en avant deux points essentiels : le traitement de 100% des déchets et ses politiques de ressources humaines (nombre d'employés locaux et création d'un centre de formation aux métiers des déchets) à Alexandrie ⁸⁸. Elle met aussi systématiquement en avant comme gage de son succès, ses bons rapports avec les autorités locales.

« The governorate of Alexandria is involved in the project's strategy together with Veolia Environmental Services which ensures the conduction of daily operation in a sustainable manner. A good cooperation between the Governorate of Alexandria and Veolia Environment has been established » (Véolia Environnement, 2006).

Le *Scroll of Honour* de UN-Habitat avait à son propos mis « en relief une « collaboration public/privé exemplaire » » (Véolia, 2006). De même, lors des entretiens avec les employés de Véolia, cette coopération rapprochée est régulièrement mise en avant.

« Nous nous rencontrons tous les jours avec le gouvénorat et nous sommes contactés tous les jours par le service de monitoring » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007).

Mais les propos tenus sont parfois un peu contradictoires. Le directeur de Véolia Égypte, par exemple, nous disait en 2007, dans le même entretien, que les décisions étaient unilatérales et que les autorités ne s'adaptaient pas, néanmoins, il concluait l'entretien en indiquant que les parties s'adaptent dans « un aller-retour » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007).

⁸⁸ En séance d'ouverture du colloque international Eau, Déchets et Développement Durable, organisé à Alexandrie (Égypte) par l'Université Française de Senghor, 28 au 30 mars 2010 en séance d'ouverture et en présentation lors de la table-ronde internationale « Gestion des déchets en Égypte, acteurs et enjeux » organisée au CEDEJ (Centre d'Études et de Documentation Économiques Juridiques et Sociales - Le Caire-Égypte) le 6 février 2009.

En revanche, si l'entreprise communique sur cette bonne entente qui lui semble centrale, il appartient aux responsables de le faire alors que les employés préfèrent ne pas en parler :

« Concernant votre question sur les contacts que nous avons avec les autorités, je réserve cette partie au directeur » (Entretien avec le directeur du contrôle qualité chez Véolia Égypte, réalisé le 17/07/2007).

Néanmoins la même personne a précisé plus tard dans l'entretien que les relations avec le nouveau gouverneur n'étaient pas très évidentes.

2/ Une entreprise puissante et un gouvernorat complaisant : laisser-faire des autorités alexandrines

En effet, les relations entre l'entreprise Véolia et les autorités publiques égyptiennes sont difficiles à cerner. Alors que celles entre les autorités du Grand Caire et les entreprises privées sont souvent mentionnées dans la presse, rien n'est dit quant aux relations entre les parties à Alexandrie. Sur la revue de la presse égyptienne effectuée en langue arabe, française et anglaise entre 2000 et 2011, la gestion des déchets à Alexandrie agite les colonnes des quotidiens et des hebdomadaires entre 2001 et 2002, puis la tempête cède le pas à l'accalmie et Véolia est peu à peu délaissée de l'intérêt des journaux égyptiens. Alexandrie la belle s'endort sur ses déchets.

□ D'un gouverneur à l'autre

Cette absence d'écho public ne signifie pas une entente pleinement cordiale et passive. Nous avons déjà évoqué (chap. 5) le regret des responsables de l'entreprise face à un personnel local emprunt de militarisme et dépourvu de compétences urbanistiques.

À ce titre, plusieurs acteurs, y compris au sein de Véolia ont fait référence aux difficultés liées au changement de gouverneur en 2006. En effet, la personnalité du gouverneur entrepreneur ⁶Abd al-Salem Mahğroub, avait contribué à une bonne condition d'installation de Véolia à Alexandrie puisqu'elle évoluait dans un environnement favorable au secteur privé. Néanmoins, quand en 2006, ⁶Abd al-Salem Mahğroub est nommé ministre du Développement local⁸⁹, il est remplacé par l'ancien gouverneur de Qena. Les relations

⁸⁹ Ce qui est par ailleurs révélateur de l'orientation que souhaite donner au développement local le gouvernement central égyptien, en nommant ministre le gouverneur rendu célèbre pour sa collaboration avec le secteur privé dans le développement d'Alexandrie.

entre les parties changent avec ce gouverneur, à l'inverse du précédent, rendu célèbre pour le projet de propreté mis en place à Qena par l'intermédiaire d'une gestion 100% publique revendiquée. Les responsables de Véolia Égypte reconnaissent que l'adaptation n'a pas été évidente.

« Il y a une différence depuis le nouveau gouverneur. Moi je suis ici depuis trois ans, l'autre gouverneur nous accordait sa confiance, celui-ci se méfie. Le premier avait signé le contrat et donc, y compris politiquement, il se devait de nous soutenir. Le nouveau ne respecte pas les termes du contrat dans les négociations » (Entretien avec le directeur du contrôle qualité chez Véolia Égypte, réalisé le 17/07/2007)

« Au début les relations ont été difficiles [i.e. avec le nouveau gouverneur] mais maintenant cela va mieux » (Entretien avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 2/06/2009 traduit de l'anglais).

Le premier gouverneur ‘Abd al-Salem Mahğroub, prompt à laisser l'aménagement de la ville aux mains du secteur privé, était davantage enclin à laisser Véolia disposer de toute la latitude qui lui était nécessaire. Cette inclinaison a certainement contribué à conditionner le positionnement initial de Véolia au sein des autorités locales.

□ *L'emprise hégémonique de l'entreprise dans le champ de la discussion locale*

En effet, l'étude du document contractuel engageant Véolia et le gouvernorat d'Alexandrie présentée dans le chapitre précédent a révélé de nombreux emprunts au droit français, protégeant largement les intérêts de l'entreprise, en comparaison aux autres contrats signés au Caire. Ces caractéristiques laissent supposer que l'entreprise avait bénéficié d'une large latitude dans la rédaction de son contrat. Les autorités auraient donc simplement approuvé ce document plutôt que réellement discuté (Ce qui nous a été confirmé en août 2012 par un ancien responsable de Véolia Propreté dont nous respectons l'anonymat), que ce soit par accord avec le contenu du document lui-même ou par manque de compétences juridiques et techniques.

Cette primauté de l'entreprise dans les relations qu'elle entretient avec les autorités locales est marquante. En effet, dans la conduite de nos enquêtes de terrain, nous n'avons jamais pu avoir accès directement aux autorités publiques du gouvernorat. Nos rencontres ont toujours été organisées par le responsable de la communication chez Véolia Égypte, et toujours en sa présence. Lorsque nous avons tenté de rencontrer les autorités par nos propres moyens, nos prises de rendez-vous n'ont pas abouties. Dans ces relations, la personnalité de ce cadre joue un rôle particulier. Celui-ci, plus qu'un responsable de la communication

comme l'indique pudiquement sa fonction, est LE médiateur entre le gouvernorat et l'entreprise comme le reconnaît le directeur de Véolia Égypte :

« Le responsable de la communication est égyptien, il aide à la résolution avec le temps, il faut avoir le temps » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007).

En effet, ce dernier semble passer le plus clair de son temps dans les couloirs du gouvernorat. Lors de nos déplacements en sa compagnie, il connu dans tous les bureaux du gouvernorat qu'il connaît par cœur. De même, dans ses relations avec le gouverneur, le responsable de la communication semble être très à l'aise et n'hésite pas à demander au gouverneur lui-même de me rencontrer. Ma rencontre avec le gouverneur d'Alexandrie a été exceptionnelle dans nos enquêtes, puisque cela n'a pas été possible au Grand Caire.

Plus flagrant encore, le responsable de la communication semble accorder peu de crédit aux propos du gouverneur et ne s'en cache pas. Lors de la rencontre avec le gouverneur d'Alexandrie, il intervient souvent en arabe ou en anglais pour compléter les propos que le gouverneur m'adresse en arabe. Il le corrige même comme par exemple dans cet extrait :

- L.D. : *« Quel est le rôle des bailleurs de fonds dans la gestion des déchets à Alexandrie, notamment USAID ? »*

- Le gouverneur d'Alexandrie : *« Ils ne font rien dans les déchets »*

- le directeur de la communication (en s'adressant au gouverneur) : *« Si au début si, ils étaient là »*

- Le gouverneur d'Alexandrie (se retournant vers moi) : *« Oui au début ils ont fait des choses mais plus maintenant » (Rencontre avec le Gouverneur d'Alexandrie dans son bureau en présence du responsable de la communication de Véolia Égypte, le 3/06/2009, traduit de l'arabe).*

Le responsable de la communication jouit de relations étroites avec la plupart des responsables de la propreté au sein du Gouvernorat d'Alexandrie. Pour lui, les relations interpersonnelles sont primordiales dans l'exécution du contrat. Ainsi il nous expliquait concernant le changement de gouverneur que :

« Quand le leader change, les hommes aussi et ils ne comprennent pas toujours. Aujourd'hui, les relations vont mieux parce nous nous connaissons mieux [i.e. le gouvernorat et l'entreprise] »

« Quand nous sommes devenus proches du gouverneur [le second] cela a arrangé les choses » (Entretien avec le responsable de la communication de Véolia Égypte, réalisé le 2 juin 2009).

Ce vocabulaire du registre de la proximité et de la confiance, utilisé par les responsables de l'entreprise Véolia Égypte, n'a jamais été utilisé par les autres entreprises durant nos enquêtes. Dans ces circonstances, nous avons été invitée à déjeuner le 22 juillet 2009 dans un restaurant d'Alexandrie avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte et le directeur de l'EMU du Gouvernorat d'Alexandrie, chargé du contrôle de

l'entreprise. La note (relativement élevée) a été payée par l'entreprise. Cet exemple fait s'interroger sur l'indépendance du contrôle du gouvernorat sur Véolia.

Il est vrai que malgré les hostilités connues des acteurs dont le nouveau gouverneur avait fait preuve envers l'entreprise à son arrivée (Entretien avec le directeur du bureau d'études EcoConServ, réalisé le 13/07/2009 et entretien avec le responsable de la gestion des déchets à l'EEAA, réalisé le 21/12/2008), le gouverneur d'Alexandrie en 2009 semblait satisfait de son travail, en tous les cas devant le responsable de la communication de l'entreprise, il affirmait :

« La ville est propre car Véolia fait du bon travail, c'est une entreprise très reconnue » (Entretien avec le Gouverneur d'Alexandrie, réalisé le 03/06/2009, traduit de l'arabe).

Cette relation étroite ne signifie pas néanmoins négociations réelles. Au contraire la situation à Alexandrie relève plutôt du *statu quo*. En effet, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent, la création de toute pièce d'un cadre de dialogue déterminé par le document contractuel a contraint les relations entre les deux parties. De cette façon, Véolia n'a jamais vu son contrat modifié (Entretiens avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 02/06/2009 et avec le gouverneur d'Alexandrie, réalisé le 22/07/2009) malgré une volonté apparente de l'entreprise :

« Nous sommes en train de réfléchir à le modifier. Nous voulons par exemple étendre le contrat sur d'autres zones, de même nous voulons que soit précisé le nombre de collecte par jour et augmenter le montant du contrat » (Entretien avec le responsable de la communication de Véolia Égypte, réalisé le 02/06/2009).

La suprématie de Véolia à l'origine, a conduit à un maintien de relations dans lesquelles il semblerait que le gouvernorat ait cherché à éviter les complications tout en ne permettant pas à la situation d'évoluer.

□ *Un manque de transparence ?*

Par ailleurs l'étroitesse des relations entre l'entreprise et le gouvernorat nous a permis un accès rapide à certains documents, mais pas à tous. Nous avons pu par exemple obtenir le contrat de l'entreprise dès notre première visite au gouvernorat, alors qu'au Caire il nous a fallu 10 prises de contacts et 6 rencontres (une en 2007 et 5 entre mai et juillet 2009) avec une même personne afin d'obtenir des documents que l'on nous a demandé de détruire après lecture.

Nous pensions ainsi pouvoir bénéficier de plus d'éléments que pour le Grand Caire, mais cette ouverture a vite rencontrée des limites. Les seuls éléments qui nous ont été

communiqués ne nous ont pas permis d'étudier en profondeur la situation. Malgré nos demandes détaillées et répétées, les données papier que nous avons récoltées ne sont que partielles : quantité de déchets collectée par district, carte des districts, rapport des plaintes pour le mois de mai 2009, quantité de déchets hospitaliers collectés, liste des commerces s'acquittant de la taxe sur la propriété. Les autres informations demandées telles les équipements, la main d'œuvre, les données financières de l'entreprise, nous ont été communiquées à l'oral et sans support papier de référence. Aucun élément financier de l'entreprise ne nous a été communiqué si ce n'est son capital, là encore oralement et sans référence papier.

De même, les sorties de terrain avec le responsable de la communication ne nous ont jamais conduites dans les rues d'Alexandrie afin d'y observer les méthodes de collecte, mais se sont concentrées sur les sites de décharges et de traitement. Lorsque nous avons indiqué au responsable de la communication que nous souhaitions profiter de notre séjour pour aller faire quelques visites de terrains, celui-ci a insisté pour nous accompagner, ce que nous avons refusé.

Par la suite, en juillet 2009, lorsque nous avons indiqué à ce dernier que nous étions en possession des contrats de l'entreprise italienne Ama Arab du Caire et face à notre refus de les lui communiquer comme il le demandait, nous n'avons plus jamais réussi à obtenir de rendez-vous à Véolia ni d'informations de sa part. De même notre contact au gouvernorat n'a plus répondu à nos appels.

Cette absence de transparence peut révéler une volonté de dissimuler des résultats qui ne sont pas si bons que les prix décernés et la communication du groupe pourraient le faire penser.

En effet, après 10 années d'exploitation du contrat à Alexandrie, Véolia s'est retirée d'Égypte à la fin de l'année 2011, année de la révolte qui a conduit au départ du président Hosni Moubarak, après avoir entamé une procédure d'arbitrage contre le gouvernorat. Selon l'entreprise, le gouvernorat n'aurait pas honoré la clause du contrat concernant son équilibre financier. Ce non respect n'aurait pas permis à l'entreprise de s'adapter à l'inflation des dernières années et à une nouvelle loi sur le salaire minimum votée en 2003⁹⁰. De même,

⁹⁰ Nous n'avons pas connaissance des termes de cette loi et du nouveau taux fixé, mais indiquons simplement que le nouveau gouvernement égyptien en octobre 2011 a approuvé un nouveau salaire minimum réhaussé à 700EGP par mois soit environ 93 euros voir : FETEHA A., 2011, "Egypt's private sector minimum wage just an 'initial step': official", *Ahramonline*, n°23/11/11, Document en ligne consulté le 09/08/2012, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/24919/Business/Economy/Egypt-private-sector-minimum-wage-just-an-initial.aspx>

l'entreprise accuse le gouvernorat de ne pas avoir permis de protéger ses conditions d'exercice, prenant l'exemple du vol répété des containers à ordures notamment (Rey, 2012). Publiquement, la direction de Véolia Égypte a donné, comme principale cause de son départ, les difficultés liées à la révolution égyptienne. Or, il semble que l'on puisse douter de ces motifs. En effet, ce retrait apparaît dans un contexte de restructuration complète du groupe après qu'il a affiché les plus fortes baisses du CAC40 en 2011 avec une perte de 52% de la valeur de ses actions (Paya, 2011). Véolia Environnement avait donc annoncé la réduction de ses implantations géographiques de 77 à 40 pays. Étaient concernés l'Égypte, le Maroc (transport puis déchets), Israël, Europe du Sud, etc. Les difficultés d'investissements dans ces pays ont abouti à un procès en nom collectif (*class action*) déposé contre Véolia aux États-Unis en décembre 2011. Les plaignants, les actionnaires du groupe accusaient Véolia d'avoir « surévalué ses résultats financiers notamment en ne pratiquant pas les provisions et les dépréciations nécessaires sur ses activités de transport au Maroc, ses services à l'environnement en Égypte et ses services aux plates-formes pétrolières aux États-Unis » (Lopez, 2011). La plainte a depuis été retirée.

Néanmoins, d'anciens responsables de Véolia nous ont avoué que ces accusations sont fondées et que ces dissimulations étaient destinées à cacher des résultats de gestions maladroites (voire catastrophiques) des contrats à l'étranger. En tout état de cause, si le groupe s'est retiré de ces pays c'est qu'il y perdait de l'argent. Ces difficultés étaient par ailleurs connues des experts en environnement travaillant en collaboration avec l'entreprise. Le directeur de EcoConServ, nous confiait en 2009 « Onyx n'est pas très satisfaite de son installation et fait face à des grandes difficultés » (Entretien réalisé le 25/06/2009, traduit de l'anglais). Pourtant le directeur de Véolia Égypte nous indiquait en 2007 que leurs comptes étaient positifs depuis un an (Entretien réalisé le 18/07/2007).

Si en effet, les responsables de Véolia Égypte se plaignaient pendant l'exercice du contrat de voir le taux d'inflation augmenter plus rapidement que ce que prévoyait le contrat (Entretien avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 04/06/2009), cette raison n'est pas la seule cause des difficultés financières du groupe en Égypte. Selon nos enquêtes et avant que n'éclatent ces problèmes économiques appartenant au monde de la finance, plusieurs éléments liés au positionnement du groupe semblaient compliquer l'exercice de Véolia à Alexandrie.

3/ Suprématie cognitive : normer l'hors-norme

□ Ignorance des réalités locales

Un des facteurs décisif des difficultés de l'entreprise dans les premiers temps a été sa méconnaissance des réalités territoriales, sociales et détritiques de l'Égypte. Le mode opératoire de l'entreprise laissait en effet douter de la bonne conduite des études préalables nécessaires à son implantation pour la gestion d'un contrat de 5 millions d'habitants. Les propos des responsables sont par ailleurs contradictoires à cet égard. Le responsable de la communication nous indiquait en 2009 que l'entreprise avait procédé à 2 ans d'études préalables avant son installation en Égypte (Entretien réalisé le 04/06/2009). Cependant en 2007 certains responsables de l'entreprise indiquaient :

« Nous avons une connaissance insuffisante lors de notre arrivée »

« Le matériel n'est pas adapté à certains quartiers » (Entretien avec le responsable du contrôle qualité chez Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007).

Plusieurs fois dans la presse, le directeur de Véolia Égypte à ses débuts avait témoigné de ces ignorances :

« Judging's by Duvellé [i.e. le directeur de Véolia Égypte en 2002]'s remarks, the company might have not realised the scale of the task they were taking on, «We can clean and then in three hours the place is dirty again and we have to start all over again » (Rashed, 2002)

Ce manque d'études préalables, non spécifique à Véolia, a entraîné des coûts supplémentaires imprévus. Ce fut le cas par exemple des containers en plastique qui ont été un gouffre financier pour l'entreprise tout au long de son exercice. Afin de collecter les déchets à l'immeuble, l'entreprise a mis à disposition des habitants des containers à ordures semblables à ceux dont les immeubles français disposent. Cependant, ces containers ont été un échec. Tout d'abord nombre d'entre eux ont été volés ou détournés à d'autres usages : bac à glace chez les bouchers, charriot de plage pour vente de boissons fraîches, ou autres. Ils ont aussi été dérobés par les chiffonniers alexandrins qui les jugent (à juste titre) beaucoup plus légers et plus pratiques que leurs charrettes en bois de fortune. Ou encore, ils ont été revendus pour être recyclés. Ainsi, en 2007, sur les 140 000 bacs mis à disposition, il n'en restait plus que 35 000 (Entretiens avec le responsable du contrôle qualité et le directeur de Véolia Égypte, réalisés le 18/07/2007). L'entreprise devait donc réinjecter tous les ans autant de containers qu'il en disparaissait au risque de ne pas respecter le plan de travail attaché au cahier des charges du contrat. Mais la disparition des containers n'était pas simplement liée aux vols, elle était aussi liée à leur inadaptation aux déchets et aux rues égyptiennes. En effet, les déchets égyptiens d'une composition beaucoup plus organique, pèsent plus lourds que les déchets européens. Donc à volume égal, leur poids est plus important, de sorte que les essieux des containers ont souffert de cette surcharge. De même, le plastique a mal résisté à

la chaleur, tandis que les roues n'ont pas apprécié l'état de dégradation des rues. Ces aléas ont fait que « les containers de Véolia ont une durée de vie moyenne de 7 ans à Paris et de 6 mois à Alexandrie » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007).

De même, l'équipement motorisé a posé problème pour l'exploitation à Alexandrie. Importé d'Allemagne, le matériel aurait présenté des inadaptations au départ et aurait nécessité une transformation (adéquation entre la taille de la benne et du châssis) qui aurait retardé le début de l'opération et entraîné autant de pénalités. De plus ce matériel allemand a été privilégié au détriment d'un autre matériel (fabriqué en Afrique) qui aurait été 2,5 fois moins cher à acquérir pour la même qualité (Ancien responsable chez Véolia Propreté anonyme, communication écrite personnelle, le 19/03/2012).

De même, Véolia Égypte a réalisé des investissements parfois non nécessaires ou non opportuns. C'est le cas avec l'incinérateur de déchets médicaux qu'elle a construit à son arrivée. Les autres entreprises étrangères ayant investi au Caire et bien qu'en charge de collecter les déchets médicaux initialement, ne le font plus. IES a choisi d'arrêter (Entretien avec le responsable technique chez IES, réalisé le 09/08/2009) et préfère payer les amendes correspondant plutôt que de réaliser l'investissement nécessaire à l'équipement. Ama qui devait prendre en charge ce service a retiré cette clause de son contrat en 2009. Ce manque de volonté de collecter les déchets médicaux tient à différentes choses. Tout d'abord, les déchets dangereux des hôpitaux ne sont pas triés mais sont mêlés aux déchets généraux de l'hôpital (alimentaires notamment). Afin de les incinérer il serait nécessaire de procéder à leur tri pour que les coûts d'incinération ne soient pas trop élevés. Mais cela est très onéreux puisque sanitaires dangereux. Il existe en outre un marché informel d'achat et de vente des déchets médicaux. Avec l'entremise du personnel des hôpitaux, les déchets médicaux sont collectés par des individus qui les trient et les recyclent (la plupart du temps ils deviennent des jouets pour enfants ou des barquettes alimentaires). Plusieurs affaires de ce type ont éclaté entre 2008 et 2009. Et Alexandrie n'a pas été épargnée (N.A., 2010). Ces trafics expliquent que Véolia n'incinère qu'en moyenne 840T de déchets médicaux par an (Données Véolia Égypte 2009) alors que le ministère du Développement local estime que 11 997T de déchets médicaux par sont produites à Alexandrie (Données du ministère du Développement local, 2009).

Ces difficultés liées à un équipement inadéquat ne sont pas les seules que l'entreprise rencontre et avait négligées.

□ Méconnaissance de l'existence des chiffonniers

« Le cas des *zabbālīn* nous a surpris »

(Entretien avec le responsable du contrôle qualité chez Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007)

L'existence des *zabbālīn* d'Alexandrie a en effet été une des principales surprises de Véolia à son arrivée en Égypte. Néanmoins ici comme dans d'autres exploitations (notamment Véolia propreté au Maroc), l'entreprise s'est refusée à gérer ce problème et à dialoguer avec cette population.

« Nous laissons le cas des *zabbālīn* aux autorités. Nous ne discutons pas avec eux, si nous ne parvenons pas à un accord alors tant pis. » (Entretien avec le responsable du contrôle qualité chez Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007)

Les responsables de l'entreprise ont des propos assez durs envers cette communauté. Pour eux, les chiffonniers sont dangereux pour eux-mêmes et pour la population puisqu'ils répandent les déchets partout. Ils répandent aussi selon eux des épidémies (Entretien avec le responsable de la communication et le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 02/06/2009). De même, ils les considèrent comme les principaux voleurs des containers. Il faut dire que la gestion informelle ne correspond pas au niveau de service que souhaite promouvoir Véolia.

Le seul effort qu'a fait Véolia à leur endroit a été de renoncer à une partie de ses droits de propriété sur les déchets en autorisant les *zabbālīn* à récupérer les déchets dans les containers placés dans les rues à condition qu'ils ne salissent pas les rues par ce faire. Néanmoins, différents témoignages et certains travaux (Affes, Lessard et al., 2010) rapportent que les activités de collecte à domicile persistent et que certains accords tacites existent entre les employés de l'entreprise et les chiffonniers⁹¹. Ces derniers sont organisés différemment de ceux du Grand Caire. À chaque quartier correspond un gérant qui est le « propriétaire » de la collecte en cet espace. Il met à la disposition de ses « employés » le matériel nécessaire à la collecte (bien souvent donc les containers de Véolia). Ces derniers vont à la recherche des matières valorisables qui sont ensuite rachetées par le gérant. Cette organisation conduit à ce que certains chiffonniers ne fassent ce travail qu'en tant que saisonnier en venant parfois de gouvernorats extérieurs (Affes, Lessard et al., 2010).

Mais si les activités se poursuivent, elles ne sont nullement intégrées à la fourniture formelle du service comme c'est le cas avec d'autres entreprises. Véolia a des standards sanitaires et technologiques à respecter qui ne sont pas compatibles avec ce mode d'exercice.

⁹¹ Les employés laisseraient par exemple le temps aux chiffonniers de collecter ce qu'ils veulent contre un *bakchich* (Communication téléphonique personnelle d'un responsable de Véolia Égypte, anonyme, le 27/07/2012).

Ainsi, dans les différents pays où elle est implantée, Véolia Propreté refuse d'intégrer le secteur dit informel.

□ *L'égyptianisation de l'« éthique » Véolia*

Un groupe international a un rapport particulier à son territoire d'implantation. En s'installant, il découvre un nouvel environnement urbain, de nouveaux comportements sociaux, de nouveaux déchets, etc. De sa vision du territoire et de son positionnement par rapport à lui dépend en grande partie sa capacité à s'y adapter et donc à effectuer un service qui soit opérationnel dans cette situation particulière.

Chez Véolia Égypte, on parle d'égyptianisation pour qualifier ce processus. Chacun des membres du personnel a sa propre définition de ce qu'est l'égyptianisation.

Cette immersion dans les réalités locales concernent pour beaucoup des aspects culturels et donc la capacité de créer un registre de communication commun qui écarte certaines hostilités ou maladresses entre les individus :

« Égyptianisation signifie mettre en garde sur les façons de faire avec les Égyptiens, ne pas parler de politique, de religion ou de culture » (Entretien avec un cadre de nationalité égyptienne chez Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007).

Ou encore de la main d'œuvre à proprement parler:

L.D. : « Que signifie égyptianisation que j'ai entendu utilisé parfois ? »

Le directeur : « Cela signifie que Véolia est une entreprise internationale mais que l'ambition n'est pas de faire une armée d'expatriés dans le pays d'implantation. Pour des raisons de coût et de culture. Au début on était 32 expatriés, nous ne sommes plus que 4 aujourd'hui. Même le directeur financier et la DRH sont égyptiens [...]. Il faut égyptianiser l'encadrement sinon cela est impossible, cependant le boss doit être un expatrié pour éviter les dérives » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 17/08/09).

Si une égyptianisation apparaît nécessaire dans le domaine des ressources humaines, elle comporte des limites concernant les aspects techniques :

« Les ambitions de Véolia sont de faire autre chose que de l'égyptien » (Entretien avec le responsable du contrôle qualité chez Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007).

De ce point de vue il semblerait que la filiale alexandrine n'ait pas souhaité se fondre dans le paysage égyptien mais plutôt transformer son territoire d'implantation :

« Véolia ce sont des standards financiers, de propreté, de service d'organisation et de qualité, c'est différent de Care Service (i.e. une entreprise égyptienne de gestion des déchets) » (Entretien avec le responsable du contrôle qualité chez Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007).

En effet, l'entreprise leader mondial des services à l'environnement est liée à des standards de fourniture qui font sa réputation. Ces standards sont validés notamment par l'intermédiaire des normes ISO dont l'accès exige de se plier à certaines exigences. Par exemple Véolia Propreté Égypte dispose de deux normes ISO : ISO 9001 et ISO 14001. La première concerne le management de qualité. La seconde concerne le management environnemental et est basée sur l'amélioration continue de la performance environnementale par la maîtrise des impacts liés à l'activité de l'entreprise. Véolia dispose aussi de la norme OHSAS 18001 concernant la santé et la sécurité au travail, norme délivrée par un organisme britannique.

Ce sont ces normes « éthiques » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007) qui contraignent Véolia à collecter les déchets au porte-à-porte des immeubles dans des containers puisque « les déchets que collecte Véolia doivent être emballés » (Entretien avec le directeur de Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007). Même si ces containers ne sont pas compatibles avec les réalités du terrain d'exercice.

Bien sûr, face à ces normes, les filiales des grands groupes peuvent bénéficier d'une part d'indépendance par rapport au siège même si celui-ci impose des normes et des procédures que les directeurs des filiales pays sont censés appliquer. Selon le témoignage d'un ancien responsable de Véolia, cette latitude dépend surtout de la bonne volonté du directeur local. Pour lui, il faut reconnaître « l'ineptie qu'il y a à tout normer sans tenir compte du terrain (et sans le connaître de plus) » (Ancien responsable chez Véolia Propreté anonyme, communication écrite personnelle, le 22/03/2012).

Néanmoins, la pleine possession des ressources financières, économiques et cognitives par Véolia n'induit pas la mise en œuvre garantie d'un service adapté. En effet, comme nous l'avons expliqué, Véolia, dans cette démarche souveraine, transporte avec elle des normes de service qui s'adaptent mal à la situation.

□ *Quel service ?*

N'ayant eu un accès que limité aux données sur le travail de Véolia en Égypte, le bilan détaillé de sa prestation est difficile à fournir. Seules des observations de terrain et des témoignages peuvent nous permettre de brièvement présenter la situation.

Pendant les dix années d'exploitation de son contrat à Alexandrie, Véolia n'a pas fait évoluer son matériel que ce soit les containers ou les équipements motorisés. Cette inadaptation a conduit à une fourniture partielle du service. Les plaintes des habitants dénoncent essentiellement un traitement privilégié de la corniche et des rues principales au détriment des rues secondaires (Communication personnelle d'un ancien employé de Véolia Égypte anonyme et voir également Affes, Lessard et al. , 2010). De même, les quartiers non planifiés souffrent au premier chef de l'inadaptation territoriale du service puisque leurs rues trop étroites ne permettent pas aux camions de l'entreprise d'y pénétrer. Celle-ci se contente donc de disposer des containers en bout de rue pour que les habitants viennent y déposer leurs déchets (Entretien avec le responsable du contrôle qualité chez Véolia Égypte, réalisé le 18/07/2007). On peut facilement se figurer les résultats désastreux de ces dispositifs au regard de l'ampleur des quartiers non planifiés à Alexandrie. Ainsi, le plus souvent, les déchets s'accumulent à l'extérieur des quartiers et les tas ainsi formés sont collectés périodiquement et irrégulièrement à la main par les employés de la compagnie.

Le manque de dialogue de Véolia avec son environnement professionnel comme territorial conduit à un service complètement détaché du territoire dans lequel il se situe. Tandis que son positionnement hégémonique vis-à-vis des autorités ne permet pas à un dialogue de s'instaurer afin de faire évoluer la situation et permettre la fourniture d'un meilleur service.



L'entreprise bénéficie de tous les éléments nécessaires afin de peser dans les relations avec les autorités locales et nationales : les ressources financières, l'envergure opérationnelle et les ressources cognitives. Lors de son installation, ces éléments ainsi que le soutien des autorités locales et nationales lui ont permis d'asseoir sa suprématie et de disposer d'une large latitude face à une confiance sans limite des autorités publiques. Par ailleurs, elle leur accorde elle-même peu de crédit. C'est aussi parce qu'elle tient cette réputation que l'acceptation de son échec est invraisemblable. Malgré les résultats peu encourageants sur le terrain, la réputation n'est pas entachée et les responsables publics continuent à penser qu'elle obtient de bons résultats et à solliciter son expertise.

Véolia Égypte s'est donc installée à Alexandrie en terrain conquis. Ce positionnement *a priori*, a conditionné une installation caractérisée par :

- Une gestion bilatérale strictement contractuelle figée qui n'instaure pas d'échange visant à l'amélioration de la situation,
- Une gestion opérationnelle qui ignore son territoire d'application et ne permet pas d'atteindre les objectifs du contrat.

L'expérience de Véolia Égypte montre qu'une confiance et un laisser-faire des autorités publiques face à un grand groupe disposant des capacités techniques et financières à une bonne mise en œuvre du service, ne permet pas d'atteindre les objectifs contractuels. En effet, dans le cadre d'une autorité délégante qui n'effectue que partiellement son rôle de contrôleur, l'entreprise n'est pas encouragée à faire évoluer la façon dont elle fournit le service. La complaisance et la permissivité des autorités publiques face à l'acteur privé ne sont pas gage de réussite. Le retrait des autorités locales au bénéfice du secteur privé ne signifie pas donc de meilleurs résultats dans le cas d'Alexandrie.

B. Giza ou la « guerre secrète » (*al-ḥarb al-ḥafeyya*) : l'opiniâtreté face à l'adversité

« Jusque quand la guerre secrète entre les gouvernorats et les entreprises de propreté étrangères ?! » (Alī maḍā al-ḥarb al-ḥafeyya bīn al-moḥāfaẓat wa šarkat al-naẓāfa al-āğnabeyya ?! dans Nabīl et Aymān, 2009)

À Giza, le dialogue est difficile mais ici les raisons sont différentes. IES et Ama Arab appartenant au même groupe, leur direction est commune. Il est cependant étrange de constater les différences d'un côté et de l'autre du Nil pour ces deux *aziende municipali* filiales du groupe de la ville de Pérouse.

Ces divergences s'expliquent par les différences institutionnelles et territoriales d'une rive à l'autre. En effet, à Giza, si l'entreprise n'est pas à la hauteur du service demandé, les autorités publiques ne sont pas très coopératives. De même, les réalités territoriales du Caire ne sont pas les mêmes que celles de Giza. À Giza l'ampleur du phénomène d'habitat spontané est beaucoup plus développé et la communauté des chiffonniers beaucoup moins équipée. Ces caractéristiques ont un impact sur l'opération du service et sur la capacité de l'entreprise à s'adapter. Mais l'entreprise joue aussi un rôle important dans son adaptation.

□ *Des débuts encourageants*

« L'entreprise IES, des étoiles dans le ciel du gouvernorat de Giza » (Al-Charka Al-Dawleyya li-ḥadamāt al-bī'a tatā'laq fī samā' mohāfaẓa al-Ġīza), Extrait d'une coupure de presse du quotidien Al-Aḥrām, 05/10/2003 dans (I.E.S., 2004/ca)

Les débuts de IES à Giza sont prometteurs. Le succès de IES après ses premières phases d'exécution était loué face à l'incapacité de FCC dans le sud du gouvernorat de Giza et lui avait valu d'étendre son périmètre d'opération aux autres secteurs, tandis que l'extension de FCC attendait de meilleurs résultats :

« Counselors Mahmoud Abou Al-Lail, Giza Governor, has decided to extend the activity of the italian SWM company, starting the first of september to Agouza district in addition to the North Guiza district. On the other hand, the working scope of the Spanish company will not be extended to new districts unless it shows positive results in the South Giza districts » (Extraits de "Extending the activity of IES company to include el Agouza zone on the 1st of september", Al-Aḥbār, 27/08/2003, traduit de l'arabe vers l'anglais dans I.E.S., 2004/ca)

Surtout, la presse ne manque pas de relayer les changements pour la population après l'arrivée de l'entreprise italienne à Giza. Le nettoyage de Imbāba, quartier spontané du Nord de Giza, est particulièrement impressionnant pour des habitants qui s'étaient résignés à vivre entourés de déchets dans le cadre d'un service inexistant :

« The inhabitants of Imbaba district have started to feel the impact of the Egyptian hands, silently toileting to give the country a modern and civilized look. Three thousands Egyptian workers and employees are engaged by the International Environment Services [...] one can easily perceive the tremendous efforts and the great achievements realized by the IES company, making Imbaba a beautiful district » ("International Environment Services CO. Beautification of Giza starts here", Al-ġīl, 03/09/2003, traduit de l'arabe dans I.E.S., 2004/ca)

« IES Company is a real star in the sky of Guiza Governorate [...] the IES company was warmly welcome by the citizens who expressed their joy with bunches of flowers and thanks notes sent to the company for its great achievements in Imbaba » ("The International Environment Services Co. shines in the sky of Giza governorate", Al-Aḥrām, 05/10/2003, traduit de l'arabe vers l'anglais dans I.E.S., 2004/ca)

« Imbaba which has become one of Giza's cleanest district as a result of the project » (Rashed, 2005)

1/ Conflits de responsabilités entre les autorités publiques

Néanmoins, les difficultés commencent dès 2004, à peine un an après le début de l'exercice de l'entreprise. Il faut dire que dès le départ, celle-ci n'évolue pas en terrain favorable. La signature du contrat assurait déjà un démarrage houleux de l'activité puisque le contrat préparé par la GCBA avait été modifié par le Cabinet sans la consultation de cette dernière qui n'avait eu qu'à se résigner face à cet état de fait (Entretien avec un expert du bureau d'études Care International, anciennement expert auprès de la GTZ lors des démarches de privatisation, réalisé le 09/05/2011). Au départ, les autorités locales n'auraient pas été favorables à la privatisation, mais face à la volonté nationale, elles auraient dû plier. Ce mauvais départ a induit deux éléments majeurs dans la situation de Giza : une hostilité envers l'entreprise et une division entre autorités locales et nationales parfois contre-productive dans l'État centralisé égyptien.

□ *La GCBA peu coopérative*

- D'une direction à l'autre

La direction de la GCBA depuis la privatisation a vu se succéder des directeurs non favorables à l'intervention du secteur privé. Le directeur de l'organisme, lors de la privatisation, était Maḥmūd Abū al-Leil, dont le plan original avait été modifié par les autorités centrales. Visiblement, il n'instaure pas une situation de dialogue avec les entreprises. Au contraire, dès le début du contrat, la GCBA a imposé de lourdes pénalités à IES. Dès 2004, ces pénalités et les impayés sont tels que l'entreprise a été contrainte de réduire le nombre de ses salariés ou dans certains cas, à ne pas honorer leurs salaires comme en témoignent les responsables de l'entreprise (Hussein, 2004 ; Rashed, 2004). Cette situation a poussé les salariés à se mettre en grève en mai 2004 ce qui n'a pas été apprécié par la GCBA qui a accusé la direction de l'entreprise d'avoir encouragé ce mouvement afin de faire pression sur les autorités (Hussein, 2004).

Brusquement, la situation qui était considérée comme exemplaire l'année précédente devient la pire selon la presse :

« The service in Giza seemingly facing the worst » (Rashed, 2004)

Les hostilités montent rapidement entre les autorités et l'entreprise.

« IES and the governorate have been exchanging accusations and blames » (Rashed, 2004)

Durant l'année 2004, la direction de la GCBA change et Abdel-Ḥamīd Nada est nommé nouveau directeur. Néanmoins, cette nouvelle nomination n'arrange rien aux relations entre

les partenaires puisqu'au printemps les difficultés sont toujours telles que face à l'impossibilité de trouver un arrangement, la GCBA et l'entreprise ont recours au Comité national d'arbitrage pour régler leur différend (Rashed, 2004).

Le comité d'arbitrage a tranché en faveur de l'entreprise en lui proposant le versement de 50% de ses arriérés (Hussein, 2004). Les difficultés entre le directeur de la GCBA, Abdel-Ḥamīd Nada et IES ont certainement encouragé le changement de direction en 2006. Ḥafez Fakrī est nommé à la direction de la GCBA mais, hostile au projet et alors incapable de dialoguer avec l'entreprise, il démissionne 6 mois après sa prise de fonctions (Faraḡalī, 2009). En 2009, pendant la crise survenue après l'abattage des cochons, il s'était confié à la presse et avait dénoncé l'« hérésie » (*bada'a*) que représente pour lui la privatisation.

En 2007, Moḥamed 'Abdelkader le remplace à la tête de la GCBA. Il était jusqu'en 2010 son directeur et a donc été notre interlocuteur durant nos enquêtes. Monsieur Moḥamed 'Abdelkader est très attaché à la fonction publique. Une de ses premières démarches lorsqu'il a pris ses fonctions a été d'augmenter le salaires des employés de la GCBA⁹² (Entretien avec Moḥamed 'Abdelkader, directeur de la GCBA, réalisé le 27/05/2009). Moḥamed 'Abdelkader est sceptique quant à la privatisation :

« On est dans une période de privatisation. On ne sait pas si c'est bien ou pas. L'expérience montre que ça n'est pas si bien que ça » (Entretien réalisé avec Moḥamed 'Abdelkader, directeur de la GCBA, réalisé le 21/12/2008, traduit de l'arabe).

Néanmoins, il croit en une ressource du privé et en une possible amélioration de la situation.

« L'intérêt d'avoir des entreprises étrangères n'est pas dans la collecte, car nous pouvons faire aussi bien qu'elles de ce point de vue, mais dans le recyclage, le traitement et les technologies »

« Peut-être que ça sera mieux » (Entretien avec Moḥamed 'Abdelkader, directeur de la GCBA, réalisé le 21/12/2008, traduit de l'arabe).

D'ailleurs pour lui, l'entreprise IES est encore en phase d'adaptation 6 ans après le début de son exercice !

« L'entreprise privée [...] ne travaille pas très bien non plus car elle est en phase d'adaptation au cas égyptien » (Entretien avec Moḥamed 'Abdelkader, directeur de la GCBA, réalisé le 27/05/2009, traduit de l'arabe).

Néanmoins, bien qu'il avoue trouver cette entreprise plus facile et plus souple que FCC, l'espagnole qui s'est retirée du marché de Giza Sud en 2006 (Entretien avec Moḥamed

⁹² Il faut dire que les employés de l'organisme public étaient selon lui payés seulement 150EGP par mois à son arrivée. Il a donc fait augmenter leurs salaires à 550EGP par mois

‘Abdelkader, directeur de la GCBA, réalisé le 27/05/2009), en tant que directeur de la GCBA, il nie les torts de l’organisme et dément les propos de l’entreprise dans la presse :

« L’entreprise n’aura pas un centime, elle reçoit ses dus de façon régulière tous les mois » (Nabîl et Aymân, 2009 citant le directeur de la GCBA, traduit de l’arabe)

Pour le directeur de l’organisme de propreté, la situation est simple :

« Les contrats indiquent que les rues doivent être propres mais elles ne le sont pas » (Entretien avec Moḥamed ‘Abdelkader, directeur de la GCBA, réalisé le 27/05/2009).

Et c’est pour lui, l’illustration parlante de l’échec de la privatisation.

Il faut dire, que Moḥamed ‘Abdelkader, reconnaît que la décision de privatiser ne venait pas de Giza mais que c’est « le Premier ministre qui en a décidé ainsi » (Entretien avec Moḥamed ‘Abdelkader, directeur de la GCBA, réalisé le 27/05/2009, traduit de l’arabe). Il semblerait que cette amertume face à l’usurpation des prérogatives de la GCBA laisse encore des traces dans les procédures de régulation. C’est pourquoi l’organisme s’oppose de façon presque systématique à toutes les décisions et volontés des organes centraux ou du gouvernorat, jouant de la force qui est la sienne, car bien que sous le joug du gouvernorat, il est la première partie du contrat.

Dès 2004, cette opposition entre autorités centrales et GCBA était déclarée puisque le directeur avait rejeté la décision du comité d’arbitrage et se confiait à la presse :

« La décision du comité ministériel ne semble pas convaincre les responsables de l’organisme de propreté et d’embellissement du gouvernorat de Giza. « La décision n’a pas précisé les sommes que l’organisme doit verser. C’est l’argent du gouvernement que je ne vais pas gaspiller. Et puis, nous avons versé à IES 11,5 et non pas 6,5 millions de L.E. » (Hussein, 2004).

C’est pourquoi la GCBA était à l’époque tenue à l’écart des réunions. Ce fut le cas, lorsqu’une conférence de presse avait été organisée suite au recours à la Commission nationale avec l’ambassade italienne sans que la GCBA ne soit invitée. Elle avait donc dû elle-même mobiliser la presse pour faire entendre sa voix (Rashed, 2004).

De même, lorsqu’en 2009, un nouveau projet est mis en place par l’intermédiaire d’un comité composé de GAFI, du ministère du Développement local, du ministère de l’Environnement, du ministère des Finances et de IES, la GCBA s’y oppose et refuse le projet en soumettant le nouveau contrat proposé au Conseil d’État (Nabîl et Aymân, 2009 et entretien avec le directeur général de IES, réalisé le 28/05/2009). Ainsi, petit à petit, la GCBA a été écartée et les décisions sont prises à sa place par le gouverneur ou par les autorités nationales. Cette éviction est un fait acquis pour l’entreprise puisque la GCBA n’est pas même évoquée lors des entretiens menés auprès de son personnel. En effet, évoquant les difficultés, le personnel de l’entreprise ne fait référence qu’au gouvernorat tandis qu’il

présente les autorités centrales comme facilitatrices, notamment le ministère des Finances et de l'Environnement.

□ *Un gouverneur faible qui cherche sa position*

Au milieu de ces tensions entre le gouvernement central et la GCBA, le gouverneur de Giza a un positionnement ambigu.

En 2009, lorsque l'abattage des cochons aggrave la situation de la propreté dans toute la capitale égyptienne, le gouverneur de Giza, Saïd ʿAbd al-ʿAzīm n'a pas hésité à outrepasser ses compétences et à prendre des décisions à la place de la GCBA. C'est donc lui qui, avec les autorités nationales et l'entreprise IES, discute de l'amendement du contrat et de la proposition d'un nouveau plan. Dans la presse, les photos du gouverneur intervenant dans le champ de la propreté se multiplient.

« The governor intervened and took charge of the problem which would normally have fallen within the purview of the Giza Cleaning and Beautification Authority (GCBA). He reached an agreement with IES » (Rashed, 2009).

Néanmoins, cette attitude ne signifie pas qu'il se range du côté de l'entreprise privée. Au contraire, il se prémunit d'une éventuelle perte de contrôle sur la situation, et réitère à plusieurs reprises qu'il « ne va pas laisser l'entreprise faire ce qu'elle veut » (Nabīl et Aymān, 2009). Et face aux accusations de l'entreprise, il se défend en disant qu'il ne s'agit pas d'intransigeance de sa part à l'égard des entreprises privées, mais bien de réels manquements de leur part (Nabīl et Aymān, 2009).

En 2009, son soutien au groupe Facebook Clean-up Giza, en leur distribuant des équipements et du matériel (Communication personnelle de la leader du groupe Facebook Clean-Up Giza, le 17/03/2011) et en les remerciant de leurs actions (Rashed, 2009), constitue une reconnaissance publique de l'incompétence du GCBA et de l'entreprise italienne. Face à ces mobilisations et mécontentements de la population en 2009 (voir chap. 5), il n'a pas hésité à laisser courir le bruit de sa volonté de mettre fin au contrat de l'entreprise IES et à se positionner pour une gestion publique.

« Le gouverneur de Giza a reconnu vouloir écarter le contrat des entreprises privées et a indiqué que la GCBA avec la participation de tous les districts, se chargeront de la propreté 24h/24 » (Abū Ḥ Azīm, 2009, traduit de l'arabe).

Par ailleurs certaines rumeurs ont couru à l'initiative du personnel du gouvernorat disant que ce dernier avait réduit de 40% les versements à l'entreprise jugeant que son travail n'était pas bon (Abū Ḥ Azīm, 2009).

IES évolue donc dans un contexte où son partenaire contractuel n'est pas coopératif et est privé de ses prérogatives par un gouverneur qui n'est pas davantage enclin à instituer le dialogue. Face à ces autorités publiques locales non coopératives qui se disputent la responsabilité de la gestion des déchets, l'entreprise IES est contrainte de se diriger vers les instances nationales qui bien souvent interviennent à la défaveur des organismes et autorités locales dans la résolution des conflits.

□ *Les autorités nationales à la rescousse*

Pour l'entreprise, ces pénalités sont liées à un usage abusif du pouvoir financier du gouvernorat et à des incompréhensions dans les termes du contrat. Par exemple, l'entreprise se plaint d'être pénalisée pour l'absence de décharge sanitaire, alors qu'elle attend toujours que les autorités locales et nationales s'accordent pour l'attribution d'un terrain afin de la construire, tel que le prévoit le contrat. Néanmoins, IES reçoit des pénalités pour l'absence de décharge sanitaire (Entretien avec un responsable technique à IES, réalisé le 09/08/2009). Face à cet environnement local peu facilitateur, l'entreprise a recours à différents moyens de pression comme le laisse entrevoir la présentation faite de la situation.

« We are resorting to all the legal channels of arbitration because the governorate is breaching the contract » (Rashed, 2004 citant Khaled El-Alami, directeur général de IES).

En effet à plusieurs reprises, l'entreprise a eu recours à la grève ou aux autorités centrales afin d'obtenir gain de cause. Si les grèves n'y faisaient rien en venant au contraire augmenter leurs pénalités, les recours aux instances nationales étaient plus profitables.

Différents organismes nationaux sont donc sollicités dans la résolution de ces problèmes, le plus souvent à l'initiative de l'entreprise qui souhaite faire entendre ses revendications et dépasser le dialogue de sourd persistant entre les parties. De son côté, elle déplore que ses dus ne lui soient pas versés, tandis que la GCBA nie cet état de fait depuis le début :

« Abdel-Hamid Nada, head of the Giza Cleanliness and Beautification Authority (GCBA), has a different take on the story, claiming « the two companies have taken the money the governorate owes until 30 April 2004 » « we don't owe them anything » he insists. The two companies, Nada says, have received LE18,400,000 over the past year. The initial contracts, though, were valued at LE80 million per annum over 15 years, wich means they have received less than a quarter of the agreed sum. » (Rashed, 2004)

En 2009, la tentative de l'entreprise de marginaliser la GCBA, en créant un comité national afin de penser à un nouveau contrat pour Giza, n'est pas la première. En 2004, l'ambassade d'Italie était intervenue à la faveur des deux entreprises italiennes présentes en Égypte dans le secteur des déchets afin de rehausser leur image qui se dégradait (Rashed, 2004). L'entreprise tentait alors de faire jouer les enjeux économiques dans la résolution des conflits :

« Our italian partners are skeptical about future investments in the governorate and are not planning to finance the project from their own pocket » (Rashed, 2004)

... en vain.

C'est pourquoi en 2006, en vertu de la loi sur les investissements, IES avait eu recours à la GAFI pour résoudre ses problèmes (Moheeb, 2006). Ce recours avait conduit en 2006 au versement d'une aide de la part du ministère des Finances à l'entreprise. Elle avait ainsi reçu de sa part la somme de 24 millions EGP. En 2009, suite aux difficultés mentionnées plus haut, un comité national avait été constitué pour la révision du contrat, mais malgré la contestation de la GCBA, le ministère de l'Environnement promettait d'attribuer une aide à l'entreprise (Entretien avec le directeur général de IES, réalisé le 09/08/2009).

□ *La particularité du gouvernorat de Giza*

Selon des responsables de IES, qui préfèrent rester anonymes, ces difficultés sont liées à un « problème institutionnel à Giza » (Entretien réalisé avec un responsable de l'entreprise, le 28/05/2009, traduit de l'anglais) comparant une situation à Giza qui ne se retrouve pas au Caire où travaille l'autre entreprise du groupe Gesenu.

« Il y a moins de difficultés au Caire qu'à Giza. Au Caire, le gouverneur a une idée, une vision, il est intelligent. A Giza, ce n'est pas le cas. A Giza, ils imposent des pénalités sur des choses qui sont en dehors du contrat. [...] Au Caire, ils (i.e. les responsables) sont attentifs au service et à sa qualité. Ils pensent aux bénéfices du public, et donc si il y a un problème, ils demandent à ce qu'il soit résolu plutôt que de donner des pénalités » (Entretien réalisé avec un responsable de l'entreprise, le 28/05/2009, traduit de l'anglais).

Publiquement, l'entreprise n'hésite pas à reconnaître ses manquements mais se justifie et se décharge de ses responsabilités en accusant les autorités publiques de Giza et en mettant en avant sa réussite sur l'autre rive du Nil.

« Khaled El-Alami, managing director of IES, admits the service has deteriorated. « It is true IES's work is usually better but the fault is not ours » he says. « If we are only paid a fraction of the money our contract with the governorate stipulates we cannot provide a better service » (Rashed, 2004)

« Nous savons que le service est très mauvais. Mais nous sommes face à un problème qui est que le gouverneur de Giza ne nous paye pas nos dus et nous impose des amendes très élevées qui peuvent aller jusqu'à 60 millions EGP. Que faire dans ces circonstances ? »

« Mon entreprise travaille aussi au Caire et aucun problème n'est advenu » (dans Nabīl et Aymān, 2009 citant Khaled El-Alami, directeur général de IES, traduit de l'arabe).

Cette différence entre les deux gouvernorats est reconnue par les autorités de Giza comme le répétait à plusieurs reprises Moḥamed ʿAbdelkader en entretien, sans néanmoins expliquer les fondements de ces différences (Entretien avec Moḥamed ʿAbdelkader, directeur de la GCBA, réalisé le 27/05/2009).

Quoiqu'il en soit de cette relation particulière, force est de constater que IES maintient son activité malgré les difficultés financières et malgré ses tentatives manquées de dialogue.

2/ Positionnement de IES

□ *Le pari manqué d'un dialogue ?*

IES est la seule entreprise étrangère dont nous n'avons pas obtenu le contrat. Néanmoins, certains éléments donnent à penser que le document originel représentait le pari d'un dialogue entre les deux parties. Par exemple, l'augmentation du montant du contrat, numériquement et financièrement encadrée dans les autres contrats, était basée sur des discussions annuelles entre les deux parties dans celui de Giza. Néanmoins depuis le début de l'activité de IES, le contrat de l'entreprise n'a pas augmenté puisqu'aucun accord n'a été trouvé (Entretien avec le directeur général de IES, réalisé le 28/05/2009). Selon Khaled Alami, directeur de IES :

« L'organisme (i.e. la GCBA) ne sait simplement pas traiter avec des investisseurs privés » (Hussein, 2004).

Selon Moḥamed ʿAbdelkader en revanche, le contrat aurait augmenté avec l'aide du ministère des Finances de sorte à ce que le service soit amélioré (Entretien avec Moḥamed ʿAbdelkader, directeur de la GCBA, réalisé le 27/05/2009).

L'entreprise avait peut être misé sur des conditions de coopération meilleures que celles qui l'attendaient.

Aujourd'hui, cette absence de dialogue conduit à un montant des pénalités imposées à IES d'en moyenne 1,4 million EGP par mois (Entretien avec le responsable technique chez IES, réalisé le 09/08/2009). Les pénalités sont précisément de 1,82 million EGP pour le mois de juillet 2009 (Sources IES 2009). Elles représentent donc presque 50% du montant total du contrat. On pourrait penser que comme dans les contrats du Caire et d'Alexandrie, le montant des pénalités n'excède pas 10% du montant total du contrat au risque de conduire à son annulation. Néanmoins à Giza il n'en est rien, le contrat n'est pas annulé — malgré les menaces — ni par l'une ni par l'autre des parties. Au contraire, les autorités nationales donnent gain de cause à l'entreprise en accédant à ses demandes. Certains acteurs des déchets à Giza indiquent qu'après que le contrat original rédigé par la GCBA ait été révisé par les instances centrales et l'entreprise, les clauses de celui-ci favorisaient l'entreprise (Entretien avec un expert de Care International, expert auprès de la GTZ dans le secteur des déchets à Giza avant la privatisation, réalisé le 09/05/2011). Ceci explique peut-être les conciliations au niveau national.

Néanmoins en 2012 les multiples tentatives de IES afin d'obtenir l'augmentation de sa rémunération, n'ont toujours pas abouties.

□ *Souplesse d'un petit groupe*

« Nabil stresses that IES is a public service provider and as such, even though GCBA is not abiding by the contract, it will continue to operate to the best of its ability » (Rashed, 2009).

Publiquement, les responsables de l'entreprise mettent en avant leur vocation de fournisseur de service public pour expliquer leur opiniâtreté. Néanmoins, la résistance de IES dans cette situation tient à d'autres éléments :

- Elle s'explique dans un premier temps par la taille du groupe auquel elle appartient. Selon le responsable de IES, les grands groupes ne peuvent résister à ces situations difficiles, c'est pourquoi ENSER a quitté le marché au Caire. Il faut, selon ce responsable, la souplesse d'un petit groupe, comme Gesenu, pour se maintenir (Entretien avec le directeur général de l'entreprise IES, réalisé le 28/05/2009).

- C'est l'adaptabilité permise par les petits groupes qui facilite leur résistance. Il semble que cette souplesse, loin d'une tutelle trop poussée de la maison mère, soit un gage de la bonne insertion locale de l'entreprise. C'est pourquoi lorsque nous évoquons en entretien les raisons du maintien de IES, le directeur de l'entreprise fait immédiatement référence à une immersion et un partage culturel :

L.D. : « Comment faites vous pour travailler sans argent ? »

- Le directeur général : « Nous avons résisté car notre manager est égyptien et que nous avons 2000 ou 3000 employés égyptiens » (Entretien avec le directeur général de l'entreprise IES, réalisé le 28/05/2009) .

En tout état de cause, la nationalité des responsables a, semble t-il selon eux, facilité le dialogue. Le directeur général de IES étant égyptien communique directement avec les autorités, ce qui n'est pas le cas des directeurs de Véolia ou de Ama Arab qui, étant de nationalité européenne, ont besoin d'intermédiaire. Le responsable de la communication en est chargé chez Véolia et chez Ama Arab, un égyptien est dédié à cette tâche qualifiée de « politique » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 03/05/2011).

- C'est aussi que l'entreprise croit en son investissement égyptien.

« [Nous avons résisté] aussi parce que nous avons le vrai projet de nous installer ici et que nous avons confiance en la résolution du problème. La preuve est que nous sommes maintenant aidés par le ministère de l'Environnement » (Entretien avec le directeur général de l'entreprise IES, réalisé le 28/05/2009) .

C'est pourquoi IES continue de s'investir dans le secteur et recherche des solutions avec les responsables nationaux pour améliorer la gestion des déchets en Égypte. Elle se crée aussi de ce fait de nouveaux débouchés. Ainsi, en 2009, en plein milieu de la crise avec le gouvernorat, et alors que quelques mois plus tard les employés de l'entreprise se mettaient en grève, IES continuait ses investissements sur le terrain égyptien :

« Nous avons réalisé une grosse étude il y a 7 mois afin de connaître en détail la situation. Nous avons envoyé des enquêteurs sur le terrain en les faisant changer de périmètre afin de s'assurer de la véracité des données. Le gouvernement n'a pas eu ces données car elles sont très chères à produire. Nous ne les mettons pas à jour entièrement mais juste en fonction des chiffres de la croissance urbaine. Nous connaissons, à la rue, la quantité de déchets qui est produite » (Entretien avec le directeur général de l'entreprise IES, réalisé le 28/05/2009) .

De même, l'entreprise confirmait sa confiance dans le marché en tentant d'élargir son implantation en répondant aux appels d'offre à New Cairo dans le courant 2009 (Entretien avec le responsable technique chez IES, réalisé le 09/08/2009).

□ La fourniture du service : opportunisme et délestage

Car dans la réalité, si les discussions avec les autorités n'aboutissent pas, l'adaptabilité de l'entreprise a aussi pour objectif de diminuer les coûts du service tout en continuant de fournir un service le plus étendu possible afin de limiter les pénalités. Bien que l'entreprise affiche ses velléités philanthropes, il s'agit surtout d'assurer une bonne santé financière. Cet

exercice est d'autant plus complexe que l'entreprise doit composer avec des réalités territoriales qui, selon elle, sont aussi facteurs de plus grandes difficultés à Giza qu'au Caire :

« À Giza il y a beaucoup de quartiers qui ne sont pas formels et sont illégaux, c'est un autre différence avec le Caire » (Entretien avec le directeur général de l'entreprise IES, réalisé le 28/05/2009, traduit de l'anglais) .

Afin de réduire ses coûts et face à la spécificité du tissu urbain de Giza, IES met en place deux stratégies différentes concernant la collecte⁹³ :

1/ Réduction de la main d'œuvre

2/ Baisse du niveau du service.

De cela, l'entreprise ne se cache pas et le reconnaît publiquement, comme indiqué précédemment. Néanmoins au regard des spécificités territoriales, ces baisses se traduisent de façon différente selon les quartiers.

- Différence de traitement des quartiers

Nous avons déjà souligné le coût plus important que représentait la gestion du quartier non planifié de Imbāba par rapport aux quartiers planifiés de Doqqi et 'Ağouza (chap. 4. Tableau 7). Pourtant, cette différence de coût ne signifie pas que IES déploie un service plus conséquent dans ce secteur. En effet, une analyse des chiffres communiqués par l'entreprise indique qu'elle concentre ses efforts sur les quartiers centraux de Doqqi et de 'Ağouza comme le montre le tableau 21 suivant avec le nombre d'habitants par employé et par jour payé.

Dans le cadre d'un *turn over* des employés très important, ces différences sont parfois plus marquées en considérant les chiffres mensuels puisque le renouvellement de la main d'œuvre est plus ou moins rapide d'un secteur à l'autre (tableau 22).

De plus, la main d'œuvre déployée dans ces secteurs n'est pas identique. En effet, le ratio balayeur/collecteur montre une plus grande part de balayeurs dans la main d'œuvre affectée à Doqqi et 'Ağouza, qu'à Imbāba (tableau 23).

Cette proportion montre qu'une attention particulière est portée au balayage dans les secteurs de Doqqi et 'Ağouza. Elle peut s'expliquer par un contrôle plus exigeant des autorités publiques dans ces secteurs de quartiers aisés, mais pas seulement.

⁹³ L'entreprise limite aussi la maintenance de l'équipement de collecte, mais ce point ne sera pas développé ici.

Tableau 21. Déploiement des forces de travail dans les trois zones de Giza Nord opérées par IES pour l'année 2009

Sources : Calcul de Lise Debout d'après IES 2009

	Population	Nombre d'ouvriers	Nombre d'habitants par employé
'Ağouza	208 078	649	320
Doqqi	187 352	454	412
Imbāba	599 500	1077	556

Tableau 22. Déploiement des forces de travail dans les trois zones de Giza Nord opérées par IES pour le mois de mars 2009⁹⁴

Sources : Calcul de Lise Debout d'après IES 2009

	Population	Nombre d'ouvriers	Nombre de jours travaillés payés	Nombre d'habitants par employé	Nombre d'habitants par jours payés
'Ağouza	208 078	496	12 385	419	16,80
Doqqi	187 352	333	8 303	562	22
Imbāba	599 500	313	7 648	1915	78

Tableau 23. Ratio du nombre de balayeurs par rapport aux collecteurs dans les différents districts opérés par IES.

Sources : Calculs Lise Debout d'après les données de IES 2009.

	Nombre de balayeurs	Nombre de collecteurs	Ratio balayeur/collecteur
'Ağouza	324	210	3,33 balayeurs pour un collecteur
Doqqi	300	90	1,5 balayeur pour un collecteur
Imbāba	422	520	0,81 balayeur pour un collecteur

- Délestage tacite sur les chiffonniers

Cette observation par les chiffres tend à confirmer ce que nos enquêtes de terrain ont mis en avant. En effet, dans les secteurs de Doqqi et 'Ağouza, les chiffonniers, intéressés par la valeur des déchets, continuent de collecter et il n'est pas rare de voir leurs ânes ou camions circuler dans les rues (ill. 13). Ainsi, ils continuent de monter dans les étages et de collecter les déchets des habitants.

⁹⁴ Le tableau présente les chiffres des nombre de jours travaillés pour le mois de mars. Ces chiffres sont intéressants à considérer puisqu'ils indiquent le nombre exact de jours de travail consacré à chacun des quartier ce qui n'est pas le cas des chiffres des employés à l'année. En effet, ces chiffres de la main d'œuvre à l'année ne reflètent pas les recrutements temporaires et exceptionnels liés au fort *turn over* des employés.

Connaissant ces activités, l'entreprise réduit son service de collecte dans ces zones desservies par les chiffonniers. C'est pourquoi le ratio balayeur/collecteur montre davantage de collecteurs par balayeurs à Imbāba que dans les quartiers planifiés de Doqqi et °Aḡouza.

Illustration 13. Camion de *zabbālīn* chargé de *gounia* dans la rue Aḥmed °Orābī dans le quartier de Mohendessīn à Giza, opéré par IES.
Photographie Lise Debout, mai 2009



L'entreprise avait dans un premier temps tenté de les recruter puisque son contrat les contraint à travailler avec eux au moyen de la sous-traitance. Néanmoins, peu satisfaite de leur régularité et du fait des pénalités qui s'ensuivaient, elle a par la suite renoncé à cette intégration. Aujourd'hui, elle se contente de leur distribuer des sacs (*gounia*) afin qu'ils collectent le plus proprement possible. Selon le directeur général, ces difficultés sont liées à la faible structuration des *zabbālīn* de Giza qui sont beaucoup moins bien équipés que ceux du Caire et avec lesquels il est donc plus difficile de travailler en sous-traitance (Entretien avec le directeur général de l'entreprise IES, réalisé le 28/05/2009).

Les chiffonniers continuent donc de travailler en parallèle de l'entreprise sans être intégrés officiellement à la collecte formelle. Néanmoins, l'entreprise n'ignore pas leur présence dans la conduite de son travail. Au contraire, dans l'objectif de réduire ses coûts d'opération et consciente de l'activité de ces chiffonniers, elle semble s'accommoder de fait

du service rendu par ces acteurs et vient fournir son service de collecte en complément de celui-ci⁹⁵. Dans les quartiers qui les intéressent, les chiffonniers passent donc dans les appartements collecter les déchets, et l'entreprise nettoie et balaie les rues et collecte les déchets au container. Les chiffres du nombre de collecteurs par secteur dans chacun des districts opéré par l'entreprise confirment ce délestage (tableau 24). Comme expliqué précédemment (chap. 4), les entreprises, afin de mettre en place leur schéma d'opération, découpent les districts en zones de collecte afin que chacune de ces zones comptent le même nombre d'appartements. Néanmoins, à Doqqi et 'Ağouza, le nombre de collecteurs par secteur est inférieur à celui d'Imbāba.

Tableau 24. Nombre de collecteurs par secteur dans les districts opérés par IES.

Sources : calculs Lise Debout d'après les données IES 2009.

	Nombre de secteurs de collecte	Nombre de collecteurs	Nombre de collecteur par secteur
'Ağouza	38	210	5,52
Doqqi	17	90	5,29
Imbāba	38	520	13,68

Ce tableau (tableau 24) traduit que, bien que les secteurs soient découpés de sorte à être égaux entre eux en termes de besoin de collecte, le nombre de collecteurs déployés par secteur dans Imbāba est plus important. Ce déploiement de forces de collecte plus important à Imbāba ne signifie pas un service de meilleure qualité. En effet, les enquêtes de terrain, de même que les pénalités imposées concernant la collecte montrent un service de collecte réduit et de moins bonne qualité à Imbāba que dans les deux autres quartiers⁹⁶. Que Imbāba bénéficie d'un service moins satisfaisant que Doqqi et 'Ağouza malgré une main d'œuvre plus importante dans des secteurs égaux, confirme bien que la collecte est, dans ces derniers, effectuée par d'autres intermédiaires.

Ce sont ces arrangements qui ont permis à l'entreprise de ne pas être déficitaire, malgré ses plaintes répétées quant aux difficultés financières. Les chiffres des dépenses fournis pour le mois de mars 2009, font au contraire état d'une part de bénéfices de 968 955EGP contre 54 505EGP de déficit seulement, soit un bénéfice net de 914 450EGP pour le mois de mars 2009 (Calculs de Lise Debout d'après les données de IES 2009). Mais c'est donc au détriment du service que l'entreprise se maintient.

⁹⁵ D'après une observation régulière du service de collecte domiciliaire des déchets dans le quartier de Machrou' et de Mohendessin tout au long de l'année 2009.

⁹⁶ Pour le mois de juin 2009, les pénalités concernant la collecte étaient de 6 000EGP à 'Ağouza, de 12 000 EGP à Doqqi et de 27 000 à Imbāba (sources IES).



La situation à Giza est particulière à plusieurs égards. Les autorités locales (GCBA et gouvernorat) ne sont pas coopératives envers l'entreprise comme le traduisent leurs propos à son égard. Face à cette hostilité, IES a fait le pari de l'opiniâtreté et du soutien des autorités nationales. On peut imaginer que dans ce cadre, le poids des stratégies diplomatiques et économiques du gouvernement italien facilite le maintien de l'activité de l'entreprise. Mais l'entreprise a néanmoins dû adapter son service aux ressources qui sont les siennes. Dans le district de Giza Nord, la gestion des déchets est donc toujours de la responsabilité de différents acteurs et le rôle des *zabbālīn* est encore central dans la gestion des déchets de cette partie de la métropole comme l'a montré la crise survenue après l'abattage des cochons en 2009. La quantité de déchets abandonnée dans la rue s'affiche comme un indice de la part de responsabilité des chiffonniers dans la collecte des déchets à Giza Nord. Et elle était considérable. C'est que l'attitude, tacite et non formalisée, de délestage qu'adopte IES avec les *zabbālīn*, est difficile à contrôler. Cela fragilise la gestion des déchets dans cette partie du gouvernorat.

C. Un mode de gouvernement partiel pour un service défaillant

1/ Absence de dialogue

Les situations à Giza et à Alexandrie sont semblables à certains égards. En termes de gestion, les deux cas présentent une forme d'hégémonie. Dans l'un, il s'agit d'une volonté de contrôle excessif du service par les autorités publiques (Giza). Dans l'autre, une volonté de maîtrise complète du service par l'entreprise (Alexandrie). Néanmoins, ce déséquilibre des relations ne conduit pas aux mêmes résultats en termes de gestion et d'opération du service.

La suprématie de Véolia Égypte et la complaisance des autorités locales à son égard ont conduit à une forme de gestion unilatérale « molle ». L'entreprise n'a donc pas eu à rechercher la conciliation, les arrangements ou les discussions. Il en résulte une forme de gestion lisse dans laquelle l'entreprise peut parfois avoir recours aux autorités nationales de sorte à s'assurer de leur soutien (a, fig. 16).

En revanche à Giza, la situation est différente. L'hégémonie des autorités publiques locales, et leur opposition à IES, ont conduit l'entreprise à développer des relations avec une large gamme d'acteurs afin de faire entendre ses intérêts qui n'étaient pas respectés. Il en résulte un schéma de relations beaucoup plus complexe qui se déroulent dans le champ du contrat ou en dehors. Le mode de gestion des déchets à Giza Nord est donc fragmenté et non coordonné, une large gamme d'acteurs interfèrent dans les décisions prises sans bénéficier spécifiquement d'une arène de discussion destinée à trouver un terrain d'entente ou à définir des objectifs communs (b, fig. 16).

Comme le figurent les schémas ci-dessous (fig.16), les formes de relations entre les acteurs et donc les modes de gestion sont très différents.

Néanmoins, ce déséquilibre dans les relations entre les deux parties engagées dans la fourniture du service, a conduit dans les deux cas à des situations de *statu quo*. Les deux acteurs ne constituant pas, à proprement parler, d'aire d'échange. La construction, ou l'invention, d'un dialogue est impossible. De ce fait, il est difficile d'ajuster les modes opératoires défaillants aux réalités des besoins actuels puisque l'on ne peut trouver de terrain d'entente (Giza) ou parce que l'on n'en cherche pas (Véolia). Ainsi, avec 11 et 9 années d'opération, ni les relations ni le service n'ont évolués. Au contraire, ce dernier s'est dégradé.

Face à l'absence d'une gestion partagée qui empêche la modification formelle des modes opératoires, leur adaptation reste à la libre initiative des sociétés mais n'a pas été entériné par un accord entre les deux parties du contrat. Ces contraintes de gestion, ainsi que les contraintes économiques ou territoriales peuvent amener à s'écarter de l'idéal de fourniture du service en filière intégrée déterminé dans les cahiers des charges des contrats. Mais les deux entreprises n'ont pas fait le même choix face à ce potentiel renoncement comme l'illustre la figure 17 ci après. Ce qui signifie donc qu'une gestion unilatérale n'implique pas nécessairement les mêmes conséquences sur la fourniture du service.

2/ Rupture de la gestion intégrée et égale

La figure 17 suivante montre que Véolia ne renonce pas à son modèle de filière intégrée. En effet, quelque que soit le type de quartier qu'elle dessert, elle maintient son schéma de filière unique. Si une variation se produit, elle ne s'effectue pas dans la structuration de celle-ci, mais en parallèle de celle-ci sans que l'une et l'autre des filières n'entrent en contact. Il s'agit d'un **duplication** du service effectuée en parallèle par deux types d'acteurs différents sans coordination formelle.

Dans le cas de IES en revanche, on distingue que l'entreprise, afin de s'adapter aux difficultés techniques et financières qu'elle rencontre, fait évoluer son schéma de filière unique. Il s'agit bien d'une évolution dans ce cas puisque, dans les quartiers aisés, IES se décharge de l'un de ses segments pour en laisser l'opération à d'autres acteurs. Un maillon de sa chaîne idéale tombe donc. Il s'agit d'une forme d'excroissance de la filière qui va **s'agréger à des sous-systèmes décentralisés et non coordonnés.**

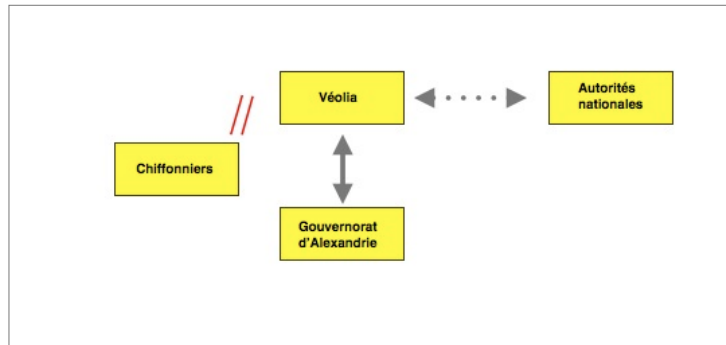
IES invente donc un mode d'opération adapté aux particularités territoriales et administratives de la gestion de son contrat. Néanmoins, invention dans l'opération ne signifie pas invention d'un système, au sens proposé dans le chapitre 4 de ce travail⁹⁷, puisque chacun des segments du service mis en place par IES peut être isolé sans remettre en cause l'équilibre complet de la filière. Dans cette situation, même si il y a évolution du service et du mode opératoire, il n'y a pas invention d'un mode de gestion ou d'un mode de gouvernement. En effet, IES qui vient créer une souplesse entre le terrain d'opération et l'autorité délégante, ne parvient pas pour autant à créer un lien, propre à une gestion pluri-acteurs, coordonnée et systémique. Si elle tient compte tacitement de la présence et du travail des chiffonniers, elle n'instaure pas de relations formelles avec ces derniers, dans le sens où ces deux acteurs ne définissent pas d'objectifs communs. De même, concernant le gouvernorat, cette invention de l'opération qu'elle propose n'a pas fait évoluer les objectifs sur lesquels elle s'est accordée avec l'autorité délégante puisque celle-ci continue de la pénaliser pour les adaptations qu'elle a mises en place dans son mode opératoire considérant qu'elles ne répondent pas aux objectifs. Il ne s'agit donc pas de l'élaboration et de la discussion de nouveaux objectifs, cette situation ne propose pas un nouveau champ de gouvernement.

⁹⁷ « 1. ensemble de pratiques, de méthodes et d'institutions formant à la fois une construction théorique et une méthode pratique, et 2. comme un ensemble possédant une structure constituant un tout organique » REY-DEBOVE J. et A. REY, *Le Petit Robert. Version Numérique*. 2012, Le Robert.

Figure 16. Mode d'administration de la gestion des déchets à Alexandrie et à Giza

Réalisation : Lise Debout, 2012

a) Véolia Égypte dans son environnement d'acteurs



b) IES dans son environnement d'acteurs

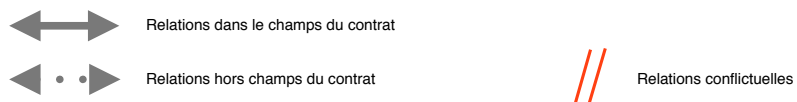
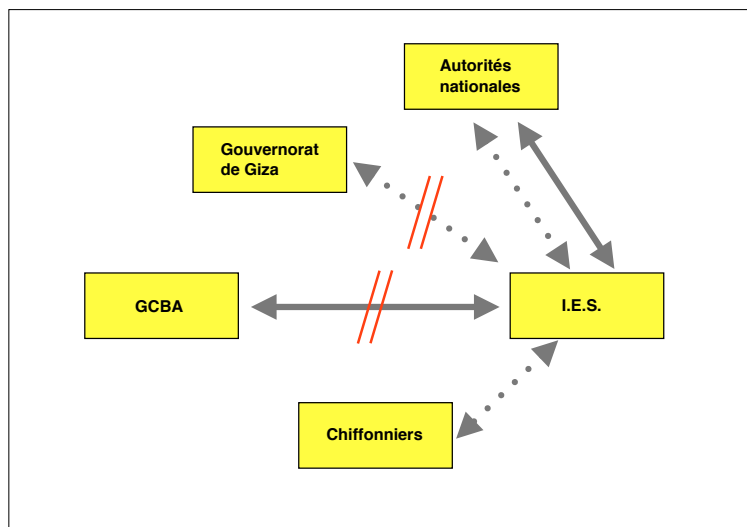
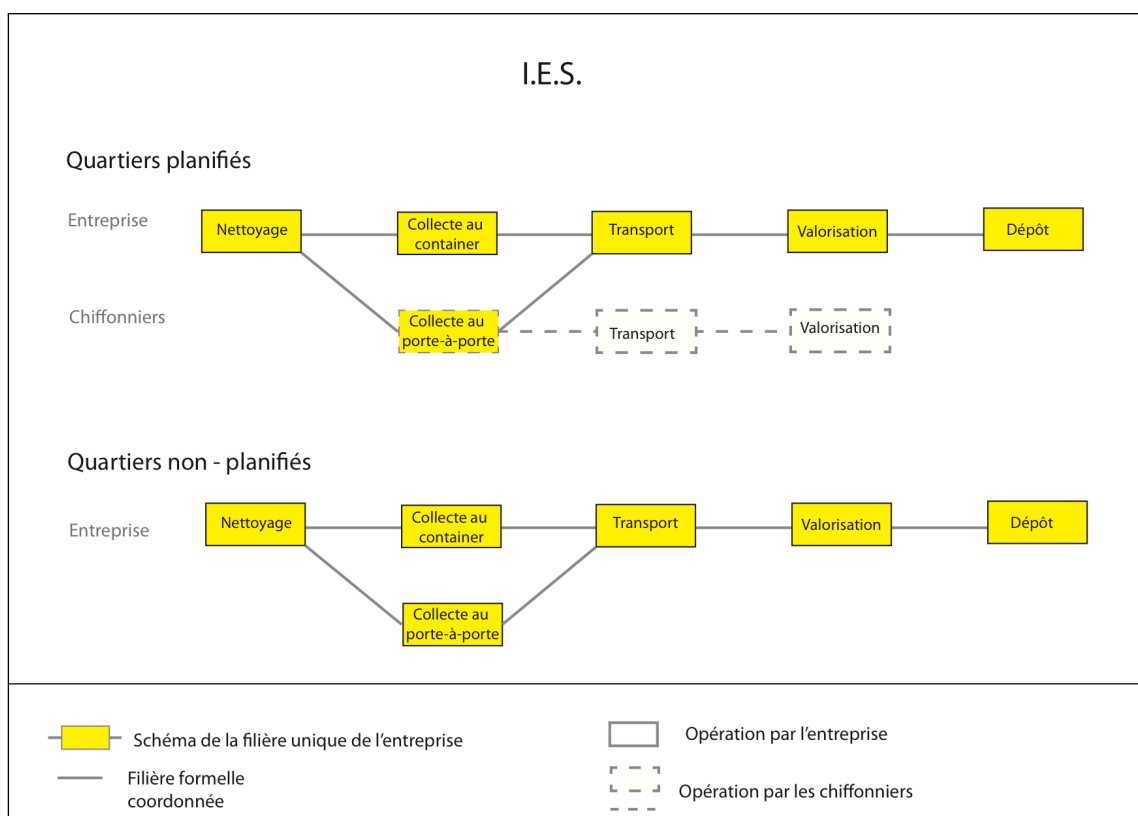
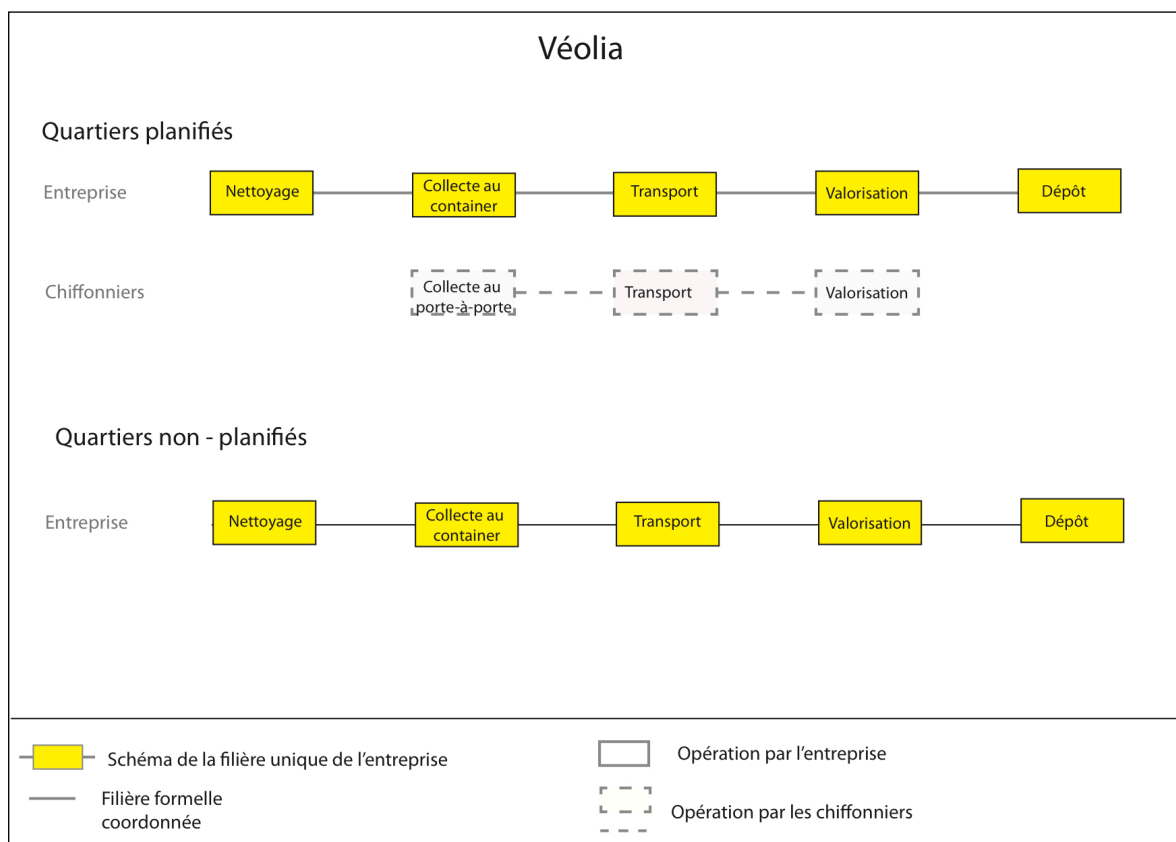


Figure 17. Schématisation de l'évolution de la filière dans le cas de IES et de Véolia

Réalisation : Lise Debout, 2012



3/ Des gouvernements partiels

Le mode opératoire et de gestion présenté dans le cas de Giza et d'Alexandrie n'a pas mis en place un réel mode de gouvernement tel que nous l'avons défini (voir tableau 2, chapitre 1)

Dans les deux cas, le mode de gouvernement est partiel. À Alexandrie, la responsabilité directe du gouvernorat, dans le cadre d'une absence d'autorité de nettoyage, garantit davantage d'autonomie dans la gestion locale du service par rapport aux autorités nationales. En effet, celles-ci n'interviennent que très rarement dans l'administration du service. En revanche à Giza, le blocage institutionnel à l'origine du manque de coopération de la GCBA oblige les autorités nationales à intervenir dans la gestion du service. Notamment par le biais d'un contact direct avec l'entreprise à laquelle elles attribuent des compensations financières. De même, face au peu de crédibilité dont disposent les autorités locales de Giza, les autorités nationales prennent souvent des décisions qui vont à l'encontre des volontés initiales des autorités locales (GCBA en premier lieu et gouvernorat en second lieu) pourtant en charge du service.

Ces situations de positionnement hégémonique, de la part de l'une ou l'autre des parties, contrecarrent la possibilité d'un accord sur la détermination d'objectifs communs. Dans les deux cas, qu'il y ait conflit ouvert (Giza) ou non (Alexandrie), les protagonistes de la gestion des déchets n'instaurent pas de dialogue destiné à servir des objectifs communs déterminés. De plus, si la coordination entre les deux parties du contrat n'est pas assurée, dans aucun des deux cas, la coordination avec les autres acteurs parties prenantes de la gestion des déchets n'est réelle. Dans le cas de Véolia, le secteur informel est ignoré, tandis que dans le cas de IES, ses activités sont considérées sans être intégrées de façon formelle. Ces considérations aléatoires ne mettent donc pas en place de dialogues et d'institutions pérennes.

C'est donc à une situation de gouvernement partiel à laquelle on a affaire dans le cas de ces deux gouvernorats. Cette absence de « gouverner » conduit à un non respect des engagements d'intérêt général propre au service public puisque certaines populations ne reçoivent pas le service (quartiers informels dans les deux cas), ou puisque dans certains cas les modes de fourniture ne sont pas indentiques d'un quartier à l'autre (quartiers informels à Alexandrie).

Section 3/ Ama Arab ou l'invention d'un service public universel pour la transformation des gouvernements urbains

L'entreprise Ama Arab appartient au même groupe que IES et est née d'une *azienda municipale* comme elle. Néanmoins, son installation en Égypte ne s'est pas faite de la même manière et n'aboutit pas aux mêmes résultats. Ces différences sont liées aux directions des entreprises mais pas uniquement. Ces deux entreprises évoluent sur des territoires totalement différents dont les acteurs sont tout aussi différents. Ces variations représentent autant de contraintes que d'opportunités avec lesquelles les entreprises doivent composer. Ama Arab présente un positionnement qui n'a pas d'équivalent au sein des expériences de délégation dans le secteur des déchets ménagers en Égypte. Elle était jusqu'à ce que la révolte égyptienne vienne compliquer l'administration financière de l'Égypte, l'entreprise dont les bénéfices étaient les plus importants et la seule à s'être étendue. De plus, elle était celle qui affichait les meilleures performances en termes de couverture de collecte (Debout, 2010). Ama Arab aujourd'hui exploite les plus gros contrats de délégation de la gestion des déchets d'Égypte comme le figure le tableau 25 ci-dessous.

Tableau 25. Comparaison des contrats des entreprises après la signature du nouveau contrat en 2009 par Ama Arab

Réalisation Lise Debout. Sources : Europa 2000, ministère du Développement local, CAPMAS, CCBA, IES.

Zone et Entreprise	Population	Quantité annuelle de déchets collectée	Montant annuel du contrat
Le Caire Ouest, Ama Arab	750 534	1 629 360	109 093 271 EGP
Le Caire Nord, Ama Arab	1 664 085	1 158 145	107 132 068 EGP
Ama Total	2 414 619	2 787 505	216 225 339 EGP
Alexandrie, Véolia	4 123 869	964 656	117 179 800 EGP
Giza Nord, IES	989 930	497 495	36 millions EGP
Le Caire Est, EES	3 094 328	1 208 150	72,8 millions EGP
Le Caire Sud, Fostat, Europa 2000, EcoConServ, Ecaru	2 233 501	1 208 150	56,3 millions EGP

En effet, après le départ de Enser de la zone Ouest, elle a récupéré l'exploitation de celle-ci et a, par la suite, amendé à deux reprises son contrat initial, en 2009 et 2010 faisant

ainsi presque tripler son volume. Elle est la seule entreprise à avoir signé de nouveaux contrats avec les autorités publiques. Elle est donc aujourd'hui celle qui reçoit le plus d'argent de ces dernières et qui collecte le plus de déchets. Elle est, de ce fait, l'acteur privé qui a le plus de poids dans la gestion des déchets en Égypte supplantant Véolia Égypte, auparavant opérateur dominant (population et montant du contrat). Cette situation s'explique par différents éléments.

A. Stratégie et positionnement de Ama Arab

La plupart des difficultés auxquelles a été confronté Ama Arab lors de son installation ne diffèrent guère de celles des autres entreprises. De même d'un point de vue technique et juridique, il ne semble pas que l'entreprise ait été plus précautionneuse.

Comme pour les autres, les conditions de réalisation de ses études préalables ne sont pas claires et il semblerait que l'étude ait également été réalisée après la signature du contrat de délégation à en croire le chef d'exploitation de l'entreprise :

« Au début nous avons commencé à travailler avec les données que nous a donné le CAPMAS mais nous avons fait notre propre étude. Cela a pris un an. C'était entre 2003 et 2004. Nous les mettons à jour environ tous les deux ans » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/03/2009, traduit de l'anglais).

De même, son contrat, identique à celui de l'entreprise espagnole EES opérant dans le Caire Est, ne lui garantit pas plus de droits qu'à cette dernière et comporte des éléments peu clairs pouvant être sources de litiges, comme nous l'avons expliqué précédemment (chapitre 5, section 1).

Néanmoins, si l'entreprise n'a pas été plus précautionneuse d'un point de vue technique et juridique, sur d'autres aspects elle aurait fait preuve de plus de prudence que les autres entreprises quant aux difficultés que pouvait représenter un investissement en Égypte.

1/ Précautions financières

Ces précautions ont notamment été financières et c'est l'une des raisons qui a causé l'échec de ses concurrentes selon l'entreprise.

« Toute entreprise qui veut pouvoir survivre doit pouvoir être indépendante financièrement pendant les 6 premiers mois. Elle ne doit pas devoir attendre l'argent du gouvernement. C'est tout ce que n'a pas fait

ENSER (i.e. l'entreprise espagnole qui avait remporté la zone ouest du Caire en 2003 et qui a quitté le marché en 2005). Ils sont arrivés avec un tout petit capital et attendaient le versement du gouvernorat. Ils n'ont pas emprunté assez. Nous de notre côté, on a fait un emprunt de sorte à arriver avec beaucoup de capital, la plus grosse part venait de Ama Roma sans emprunt. Nous avons ensuite emprunté ici en Égypte à la banque Société générale. Nous avons emprunté en Égypte car c'est plus sûr que si nous empruntons à l'étranger. La valeur de la monnaie varie et on risquerait de perdre de l'argent » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 12/03/2009, traduit de l'anglais).

Les emprunts de Ama Arab à son arrivée se sont élevés à 37 millions EGP dont le remboursement s'étalait jusque juin 2010 (Entretien avec le responsable financier chez Ama Arab, réalisé le 14/06/2009). Ils étaient destinés à financer les infrastructures de base : équipements, construction des garages, etc. De même, les investissements ont été conséquents. Ama Arab a investi 74 485 000 EGP entre 2003-2004. En décembre 2008 le total des investissements cumulés représentaient 8,4 millions EGP (Entretien avec le responsable financier chez Ama Arab, réalisé le 14/06/2009).

Ces investissements sont importants pour l'entreprise, puisqu'ils garantissent son pouvoir comme nous l'explique son directeur :

« Les entreprises qui viennent s'installer ont besoin de grands investissements, c'est ce qui leur donne du pouvoir » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais).

C'est parce qu'elle a fait ces investissements qu'ensuite, sa volonté a pu peser dans les discussions avec l'autre partie, puisqu'elle a pu menacer de les retirer ou argumenter de la nécessité de les rentabiliser.

À en croire l'entreprise, ces investissements ont été effectués de sorte à ce qu'ils soient réduits au minimum. Il semblerait que Ama Arab ait tiré leçon de son échec au Sénégal qui représentait sa première expérience en Afrique (Entretien avec le chef de l'exploitation chez AMA Arab, réalisé le 12/03/2009 et voir aussi Gicquelay et Sarthou, 2009).

« Nous avons tenté d'économiser sur le capital » (Entretien avec un responsable chez Ama Arab, anonyme, réalisé le 12/03/2009, traduit de l'anglais).

Pour cela, l'entreprise, à la différence de Véolia Égypte ou de ENSER, ou à la différence de sa filiale sénégalaise, n'a pas importé son matériel motorisé. Seuls les châssis des camions ont été importés car la qualité de fabrication en Égypte était insuffisante. Mais tous le reste, les bennes, les remorques et les containers, sont faits sur place (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 12/03/2009, traduit de l'anglais).

Ces investissements étaient d'autant plus prudents et mesurés que Ama Arab ne s'installait pas en Égypte à la légère mais que cette installation correspondait pour elle à une volonté d'expansion au Caire et dans la région du Moyen-Orient (Entretien avec le directeur de l'entreprise Ama Arab, réalisé le 24/08/2006). En 2006, le directeur manifestait sa détermination à vouloir prendre la place de ENSER et des entreprises locales dans le Caire Ouest :

« Nous voulons conquérir l'ouest du Caire où sont maintenant les entreprises Misr Services et Fostāt. » (Entretien avec le directeur de l'entreprise Ama Arab, réalisé le 24/08/2006, traduit de l'anglais).

Cette volonté était affichée en toute confiance en 2006, puisque l'entreprise était dans une situation financière encourageante et ses conditions d'exploitation étaient plutôt bonnes. Cela est en grande partie dû à l'adaptabilité dont a fait preuve l'entreprise dans les premières années de son installation.

2/ Adaptabilité opérationnelle de l'entreprise

L'entreprise a déployé toutes sortes de techniques afin de s'adapter aux réalités territoriales du Caire car elle fait face aux mêmes difficultés que les autres entreprises. Le territoire de délégation de l'entreprise, comme dans les autres cas, présente une forte proportion de quartiers non planifiés qui compliquent la mise en œuvre du service de propreté. De plus au Caire encore davantage qu'ailleurs, la communauté des chiffonniers fortement structurée n'a pu être ignorée et sa mobilisation dans les premiers temps a compliqué l'opération du service de l'entreprise.

Face à cela l'entreprise s'est adaptée et a innové. Elle a dans un premier temps essuyé les mêmes déconvenues concernant les containers en plastique que Véolia à Alexandrie, mais n'a pas réagi de la même manière.

« Nous avons changé trois fois de containers. Au début nous avions des containers en plastique, mais ils n'ont pas résisté à la chaleur et au poids des déchets qui sont plus lourds ici qu'en Europe. Donc pour un même volume, le poids était plus élevé. De plus ces containers en plastique ont été volés pour servir de bacs à boissons. Leur durée de vie devait être de 3 à 5 ans mais en réalité ils n'ont pas duré plus d'un an. Nous avons donc ensuite mis des containers en acier galvanisé avec des roues. Les parties galvanisées ont été volées pour être revendues. Nous avons vu des containers chargés sur des camions pour être transportés à Shubra al-ḥeyma pour les revendre à des industries qui les démontaient et revendaient ces parties. » (Entretien avec le chef de l'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/03/2009, traduit de l'anglais).

Les containers de Ama Arab sont aujourd'hui des containers de plus grandes capacités, en métal, dépourvus de roues. Ama Arab n'est visiblement pas contrainte par les mêmes normes éthiques de service que la filiale du groupe Véolia, aussi cela ne lui fait-il pas difficulté de proposer un service peu esthétique, par exemple :

*« Nous avons dû aussi adapter notre matériel. Nous ne faisons plus de containers en plastique car ils étaient volés. Nous faisons des conteneurs **moches** et très lourd, en métal. Ceux là sont des **tanks**. »* (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais, nous soulignons).

L'adaptation des méthodes de collecte aux quartiers denses dans le service de Ama Arab a déjà été évoquée dans le chapitre 4 de ce travail. Néanmoins si ces quartiers ont nécessité une invention opérationnelle, il fallait aussi que les efforts techniques qu'ils demandaient ne soient pas trop coûteux pour l'entreprise, c'est pourquoi elle a créé des systèmes qui leurs sont adaptés et qui sont le plus économes possibles (ill. 14).

« Nous avons dû inventer le petit camion benne de 10 à 12 tonnes dont la benne peut être soulevée par un autre camion directement sur lui. Ce qui fait que nous économisons l'usure des châssis en réduisant le poids du système de déversement sur les petits camions. » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 12/03/2009, traduit de l'anglais).

Illustration 14. Photographie d'un camion à potence destiné à collecter la benne d'un camion de plus petite dimension dépourvu de système de levage.

Source : Ama Arab, extrait d'une présentation aux autorités publiques égyptiennes, 2005.



Cette recherche d'économie par tous les moyens a été l'un des facteurs de réussite de l'entreprise quand d'autres n'ont pas résisté financièrement, notamment du fait de leur matériel inadapté. Car si la bonne utilisation du capital à l'installation est primordiale, ce

n'est pas suffisant et il s'agit ensuite « de faire baisser les coûts d'opération » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 12/03/2009, traduit de l'anglais). C'est pourquoi l'entreprise tente d'économiser les dépenses inutiles tout en respectant autant que possible les termes du contrat :

« Sur tous les déchets que nous collectons, nous n'avons que 1% à recycler car les quartiers riches sont collectés par les zabbālīn. [...] Selon le contrat, nous ne sommes pas obligés de faire le recyclage nous mêmes. Nous ne faisons donc que du compost. Pour la quantité de matériaux recyclables en fin de chaîne, ça ne vaut pas le coup de mettre en place un système de tri et de recyclage car le tri demande beaucoup d'employés. Donc nous ne trions que les déchets secs des déchets humides. Off the record, je peux même vous dire que si on collectait tous les déchets que les zabbālīn collectent, nous ne ferions pas de recyclage car le tri demande trop de main d'œuvre et le recyclage est coûteux alors que les bénéfices qu'on en retire sont moindres. Surtout parce que le marché des recyclables est instable, contrairement à celui du compost. C'est pourquoi nous préférons faire du compost. En novembre dernier, les matériaux recyclables ne valaient plus rien du tout » (Entretien avec un responsable chez Ama Arab, anonyme, réalisé le 05/03/2009, traduit de l'anglais).

Le manque de créativité et d'adaptabilité des autres entreprises est pour Ama Arab une raison majeure de leur échec :

« ENSER a échoué car elle a tenté de mettre en place le même système qu'en Espagne et ça ne peut pas être efficace. Par exemple, ils ont tenté de mettre des containers au pied de chaque immeuble et les gens les ont volés » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 01/03/2009, traduit de l'anglais).

Ama Arab est fière de ses inventions qui reviennent fréquemment dans les entretiens que nous avons réalisés. Mais elle les revendique aussi publiquement. Par exemple, lors du tournage du film *Petites histoire de nos ordures - Le Caire*, pour une production canado-française sous la direction de Nick Quinn en janvier 2010, le chef d'exploitation présentant l'entreprise avait débuté son entretien en montrant un tas de containers empilés derrière lui expliquant leur expérience de ce point de vue et l'adaptation qui s'en était suivie. De même, elle expose cette invention lors de ses présentations devant les responsables égyptiens (illustration 14). C'est pour les responsables de l'entreprise un apprentissage en marche :

« Les raisons de notre succès sont l'application de notre science au contexte local »

« C'est ce que l'on appelle une « learning experience » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais).

C'est donc en grande partie cette nécessité d'économiser les coûts d'opération qui a permis à l'entreprise d'être créative techniquement et qui l'a même encouragée à se rapprocher de certains acteurs.

3/ Transparence

Néanmoins, si Ama Arab communique sur ces éléments dont elle est fière, elle ne cache pas ses difficultés. Lors de différents tournages de documentaires sur les déchets au Caire (qui sont de plus en plus nombreux), elle laisse diffuser des images que toutes les entreprises ne laisseraient pas diffuser. Par exemple, des discussions houleuses avec les habitants, les plaintes non entendues, etc. (Film documentaire *Cities on speed - Cairo's garbages*).

Ainsi les images ci-dessous ont été diffusées à l'étranger, y compris sur internet à travers un documentaire de production norvégienne.



Illustration 15. Capture d'écran du documentaire *Cities on Speed - Cairo Garbages*, réalisation 2009 montrant la décharge de Qatameyya et sa station de tri.

La direction ne souhaite pas mentir, et dans le même documentaire, reconnaît ses limites en les justifiant par la loi des finances :

« Of course we have to take care about the cleanliness of the city but of course also about the profitability of our company and the interests of our shareholders. I can not say to our shareholders « ok we are perfect ! We clean the city very clean but the company lost million and millions everyday » (Extrait d'un entretien avec le directeur de Ama Arab dans le documentaire du film Cities on Speed, tournage 2008).

L'entreprise communique aussi au sujet de ses relations avec les *zabbālīn* et ne s'en cache pas. Ce n'est pas pour elle synonyme de recours à des méthodes archaïques ou non-hygiéniques à dissimuler. Lors du tournage du documentaire *Petites histoires de nos ordures - Le Caire*, le chef d'exploitation de l'entreprise, après avoir expliqué l'adaptation du matériel, explique qu'ils ont dû s'adapter aux chiffonniers aussi. Et indique qu'aujourd'hui, de nombreuses zones de collecte sont sous-traitées aux chiffonniers (Accompagnement du tournage de *Petites histoires de nos ordures - Le Caire*, le 21/01/2010.). L'expérience de l'entreprise au Caire et l'intégration des chiffonniers est même présentée pour témoigner de l'expertise de Asa International (dont Ama Arab est la filiale) dans sa brochure de présentation accessible sur le site internet de la compagnie (Gesenu, n.a.).

De même, les relations parfois compliquées avec les autorités publiques sont affichées et ne sont pas niées. Le directeur de l'entreprise communique dans le documentaire ses sentiments par rapport aux pénalités excessives qu'ils reçoivent de la part des autorités :

« The problem is that many times the penalties are not related to the (euh...euh) situation on the ground, many times there are some CCBA controlers which applied penalties in unprofessional ways. Maybe for some personal reasons because our district manager maybe is not comfortable with him, there is not good relations (euh...). This kind of problems » (Extrait d'un entretien avec le directeur de Ama Arab dans le documentaire du film Cities on Speed, tournage 2008).

Cette transparence, si elle a certainement des limites, nous a permis néanmoins d'avoir accès à une large gamme d'informations. IES et Ama Arab du même groupe Gesenu sont les entreprises qui se sont montrées le plus coopératives et dont nous avons pu notamment obtenir des informations financières. Cette ouverture partagée est certainement liée à une direction en partie commune aux deux entreprises.

Le directeur général de IES, est aussi dans le bureau de direction de Ama Arab. Enfin, rappelons-le, Carlo Noto dirige à la fois Gesenu et Ama Arab. Enfin, le directeur général de Ama Arab, et ancien responsable chez Gesenu, est aussi le directeur général de ASA International (la maison mère de Ama Arab) et fait partie depuis 2010 du conseil

d'administration de IES. Si l'on pourrait penser donc que les difficultés d'IES à Giza s'expliquent par l'hermétisme des autorités publiques, cela ne semble pas être la seule raison. Elles pourraient aussi s'expliquer par une stratégie différente de Ama Arab à l'origine alors qu'elle n'était pas dans le groupe Gesenu.

Car comme nous l'avons vu, Ama Arab a adopté une stratégie particulière à son arrivée. Décidée à percer et tenir le marché égyptien, elle a fait les efforts techniques et financiers nécessaires à sa survie même si cela a impliqué de renoncer à certains standards. Peut être IES n'avait-elle pas été si prudente, ni si généreuse dans ses investissements que Ama Arab à l'époque ou celle-ci n'appartenait pas encore à Gesenu mais était toujours une filiale de l'*azienda municipale* de Roma. En revanche, c'est parce que sa maison mère Gesenu ne lui impose pas de normes particulières que ces adaptations ont été permises et que le groupe ne voit pas d'opposition à communiquer sur ces aspects. Ce n'est pas le cas visiblement de FCC (Est du Caire avec sa filiale EES) qui refuse les communications avec la presse et avec nous.

L'opiniâtreté et la volonté de Ama Arab se manifestent aussi dans sa relation avec les autorités locales, dans laquelle l'entreprise s'avère conciliante.

B. Relations avec les acteurs

Du fait de cette stratégie d'implantation, Ama Arab a développé des relations particulières avec les acteurs de son territoire. Comme les autres entreprises, elle a été confrontée à des difficultés d'ordre idéologique ou technique mais, au travers d'un apprentissage progressif, a fait évoluer ses relations avec les acteurs égyptiens.

1/ Avec les autorités locales

Du point de vue opérationnel comme relationnel, Ama Arab a misé sur l'ouverture au territoire cairote.

Bien que les acteurs aient souvent indiqué que le Caire était une chose et Giza une autre, les autorités cairotes ont aussi leurs caprices et exigences parfois hors contrat. L'entreprise néanmoins est parvenue à composer avec ces dernières.

□ *Difficultés des premiers temps et pénalités*

Au départ, et tout au long de l'exploitation de son contrat, l'entreprise a fait face aux mêmes difficultés que les autres, mais elle a tenté de composer avec ces éléments.

Comme pour les autres entreprises, les termes des contrats n'étaient pas clairement définis (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais). De même, les autorités du Caire lors des difficultés relatives aux taxes au début de l'arrivée des entreprises, n'étaient pas conciliantes avec celles-ci et le gouverneur du Caire, reconnaissant que le service n'était pas à la hauteur, refusait d'imposer une amende aux habitants qui refusaient de payer la taxe sur la facture d'électricité (Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 22/08/2006).

De ce fait, l'entreprise a été fortement sujette aux pénalités et l'est toujours. Sur l'année 2008, ces pénalités représentaient toujours une part importante des dépenses de l'entreprise, soit 8 millions EGP pour des dépenses totales de 127,5 millions EGP (Entretien avec le responsable financier chez Ama Arab, réalisé le 14/06/2009). En 2011, les arriérés accumulés de la CCBA à l'égard de l'entreprise étaient de 60 millions EGP (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 10/05/2011). De plus l'entreprise se plaint elle aussi d'être amendée à excès :

« Le CMU passe son temps à chercher de quelle façon il va pouvoir nous soutirer de l'argent » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 10/05/2011, traduit de l'anglais)

L'entreprise, voyant ses requêtes qui n'aboutissaient pas auprès de la CCBA d'abord, et du gouvernorat ensuite, a été contrainte parfois comme les autres de faire appel à la GAFI puisque « le gouvernorat tranche toujours en faveur du public » (Entretien avec le responsable juridique chez Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais) et il n'est donc pas facile de faire valoir ses intérêts pour l'entreprise.

Au Caire, en outre, les autorités sont capricieuses et ont des exigences qui, comme à Giza, ne concernent pas le contrat. Par exemple, les autorités peuvent demander à ce que certains équipements indispensables au bon fonctionnement du service soient retirés :

- L.D. : « Pourquoi le container dans la rue Manchiet al-Ğamal a disparu ? »

- Le responsable du district de Zaweyya : « Nous l'avons ôté sur l'ordre du Vice gouverneur, le Général Hassan Moḥtar. Il a souhaité que nous l'enlevions parce que cette rue est l'axe principal nord-sud. Il a dit que c'était pour des raisons de sécurité, nous l'avons donc remplacé par des sacs en plastique » (Entretien avec le responsable du district de Zaweyya chez Ama Arab, réalisé le 05/19/2010, traduit de l'arabe).

Ou, avoir des exigences que l'entreprise juge un peu farfelues :

*Le directeur de l'entreprise : « Depuis le début, la CCBA demande à ce que chaque camion soit attaché à un district et que sur le camion soit indiqué le district de rattachement. Nous avons donc fait poser des autocollants. Mais le CMU voulait les infos **peintes** sur les camions !! En plus, ils n'ont exigé cela que pour la partie Ouest alors qu'ils contrôlent aussi la partie Nord !! Ça illustre leurs caprices et leur manque de rationalité ! »*

L.D. : (Je ris)

Le directeur de l'entreprise : (Amusé) « Oh vous pouvez rire... mais ça nous a quand même coûté 150 000EGP l'histoire ! » (Entretien avec le directeur de l'entreprise Ama Arab, réalisé le 10/05/2011, traduit de l'anglais).

Les autorités caiotes ne semblent pas non plus à certains égards avoir davantage de compétences techniques que dans d'autres gouvernorats à en croire la direction. Dans la signature du nouveau contrat en 2009, bien qu'il double les dus de l'entreprise, certaines aberrations exaspèrent le directeur :

-« Avec le nouveau contrat nous sommes évalués en fonction des équipements requis. Par exemple il FAUT (souligner par lui) tant de camions sur cette zone, même si le service est rendu et que les rues sont propres, si il n'y a pas tel nombre d'équipements tel que requis, nous sommes pénalisés. C'est une aberration !! Si une entreprise est capable de servir avec peu d'équipements et donc peu de coûts, c'est qu'elle est bonne ! Et puis il est normal que par exemple si un camion est défaillant sur telle zone, qu'un camion d'une autre zone soit envoyé sans que cela ait pour conséquence des pénalités. » (Entretien avec le directeur de l'entreprise Ama Arab, réalisé le 10/05/2011, traduit de l'anglais).

Selon lui, ces requêtes empêchent de faire face à ce type de problèmes quotidiens et ordinaires dans la fourniture d'un service.

□ *Intrusion du gouverneur et des autorités nationales*

Une des difficultés primordiales de Ama Arab est de ne pas être en réelle discussion avec la partie avec laquelle elle a signé le contrat. Comme à Giza, le gouverneur vient souvent interférer, de façon directe ou indirecte, dans ses relations avec la CCBA. De plus, différents organismes nationaux viennent s'interposer et contraignent l'entreprise à composer avec davantage de parties que n'en contient le contrat ! L'omniprésence du gouverneur est pour elle un des éléments des plus problématiques. Lors d'un entretien où le chef d'exploitation chez Ama Arab, nous expliquait que, sur demande du gouverneur, ils avaient nettoyé les toits des immeubles bien que ce ne soit pas de leur responsabilité. Nous

lui avons demandé pourquoi le gouvernorat intervenait-il dans le secteur des déchets alors que c'est de la responsabilité de la CCBA. Il nous a répondu :

« Oui la CCBA est une agence nationale et le contrat est signé avec elle, mais quand le gouverneur a une volonté soit il nous l'indique directement, soit il la fait passer par la CCBA, et nous n'avons pas intérêt à faire de difficultés pour continuer à travailler dans de bonnes conditions ! » (Entretien avec le chef de l'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 12/03/2009, traduit de l'anglais).

C'est par cette intrusion dans les affaires de la CCBA que le gouverneur, et lui seul, a prononcé un discours lors de la signature du nouveau contrat de Ama Arab en 2009 (Entretien avec le directeur général de IES et membre du bureau de direction de Ama Arab, réalisé le 28/05/2009, traduit de l'anglais).

Après la révolte de janvier 2011 et le remplacement du gouverneur du Caire, le chef d'exploitation aurait espéré que ce soit l'occasion d'un changement. Néanmoins, les pratiques semblaient bien ancrées et le personnel de la CCBA qui, en grande partie est demeuré en place, souhaitait maintenir le système. Lors d'une de nos visites dans le bureau du chef d'exploitation, ce dernier discutait au téléphone avec le directeur de l'entreprise :

« Je ne veux pas que le gouverneur soit impliqué dans la signature du nouveau contrat ! C'est un contrat entre la CCBA et Ama, cela n'a rien à voir avec le gouvernorat ! » (Conversation téléphonique entre le chef d'exploitation et le directeur de Ama Arab lors de notre rencontre avec le premier le 20/04/2011, traduit de l'anglais).

En raccrochant, énervé il nous explique que tous veulent « mettre leur nez » dans le contrat, le ministère de l'Environnement aussi. Ils veulent tous participer pour influencer les choses. « C'était le cas avant avec l'ancien gouverneur, même si il n'était pas responsable des déchets, il contrôlait tout. ». Il s'agace lorsque nous lui disons que les gens sont accoutumés de cet ancien système en répondant que « Justement, je veux que le système change ! La CCBA n'est pas sous l'autorité du gouvernorat !! » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 24/05/2011, traduit de l'anglais).

Toutes ces interférences compliquent l'exercice de l'entreprise qui doit répondre aux volontés d'une myriade d'acteurs :

« Nous sommes contrôlés par trop de monde : la CCBA, le CMU, le Gouverneur, l'EEAA, etc. » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 10/05/2011, traduit de l'anglais).

Ces difficultés liées à un contrôle excessif et à des exigences non contractuelles découragent parfois l'entreprise :

« Quelques fois j'ai juste envie de leur dire « Ok, je m'en vais, on va en arbitrage et je m'en vais ! (...) Mais je tiens bon... » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 10/05/2011, traduit de l'anglais).

Ainsi, Ama Arab se maintient. Il faut dire que ses efforts sont récompensés par les autorités, puisque celles-ci, face à tant de complaisance de la part de l'entreprise dans ses relations avec elles, apprécient son travail.

□ *Satisfaction du gouvernorat et des autorités pour le service*

Plusieurs fois l'entreprise nous exprime la satisfaction des autorités à son égard :

« Le ministère des Finances a mandaté un cabinet de consultants américain, ils ont fait deux rapports sur l'activité de Ama Arab pour signifier leur bon travail » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais).

« Au début nous avons eu des problèmes avec le gouvernorat, mais maintenant il pense que nous sommes la meilleure compagnie qu'il soit en Égypte » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 24/08/2006, traduit de l'anglais).

- L.D. : *« Est-ce que c'est le gouvernorat qui est venu vers vous pour signer ce nouveau contrat ou l'inverse ? »*

- Le directeur de l'entreprise : *« Ce sont les deux. Nous étions intéressés bien sûr, mais le gouvernorat était content de notre travail. » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 01/03/2009, traduit de l'anglais).*

« Nous avons de bonnes relations avec le gouvernorat, parce que nous faisons du bon travail » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 01/03/2009, traduit de l'anglais).

Mais les autorités publiques semblent réellement convaincues et sont très satisfaites de l'attitude coopérative de l'entreprise qu'elles qualifient d'ouverte et de souple :

« EES est une pierre, ils ne sont pas très ouverts. Ama Arab est plus souple » (Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 21/05/2009, traduit de l'arabe)

Ces caprices des autorités signifient que d'un territoire à un autre, les difficultés d'une entreprise ne s'expliquent pas uniquement par la bonne ou mauvaise volonté des autorités publiques. Si le gouvernorat du Caire est peut être davantage décidé à la privatisation comme le laissent entendre les acteurs de Giza, il n'en est pas moins exigeant et capricieux. Et n'apparaît pas comme particulièrement facilitateur par rapport aux autres gouvernorats. La différence réside davantage dans le positionnement de Ama Arab face aux autorités

publiques, notamment à sa volonté de conciliation. Le directeur de l'entreprise indiquait en 2011 que durant toutes les années passées avec le gouvernorat et pendant les réunions - fréquentes - il n'avait jamais emporté le contrat avec lui pour ne pas irriter les autorités. L'absence du document législatif était présenté par ce dernier comme un des signes les plus clairs de leur bonne volonté d'ouverture et de conciliation (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 10/05/2011).

2/ Relations opportunistes avec les chiffonniers

□ *Premiers contacts et débuts de la sous-traitance*

Mais Ama Arab a aussi été confrontée à d'autres acteurs fortement intéressés par la collecte des déchets. Comme les autres entreprises, elle a été surprise de la présence et de l'importance du phénomène des chiffonniers au Caire (voir chap.4). Au départ, l'entreprise ne semblait pas très enthousiasmée de cette présence.

« Nous connaissons des problèmes avec les ONG qui travaillent au Moqqatam car elles souhaitent préserver les activités des zabbālīn » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 24/08/2006, traduit de l'anglais).

L'entreprise avait examiné sérieusement la situation avant de débiter son travail selon le directeur qui indique qu'ils avaient à l'époque repoussé de 8 mois le début des opérations pour prendre ce problème en considération (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 24/08/2006). Comme la plupart des autres entreprises, elle a tenté dans un premier temps de les recruter en exigeant d'eux qu'ils travaillent au même titre que leurs employés, par l'intermédiaire de contrats de travail, 8h par jour en uniforme. À l'époque ils n'acceptaient de ne recruter que 2 personnes par famille (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 24/08/2006). Néanmoins ces procédures de recrutement étaient complexes et longues :

« Nous avons effectué des sélections du personnel des zabbālīn pendant trois ans. C'est tout un processus. Nous ne gardons que les meilleurs et nous virons ceux qui ne font pas leur travail. Certains employés ont fait des recours envers nous, mais nous n'avons gardé que ceux qui respectaient le contrat » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais).

Ce sont ces difficultés qui conduisaient le directeur de l'entreprise à nous confier en 2006 :

« La plupart des entreprises restent sur les deux systèmes (i.e. en parallèle) parce que c'est plus simple. » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 24/08/2006, traduit de l'anglais).

À partir de 2007, au regard de ces difficultés, l'entreprise a changé de stratégie et a commencé à leur accorder des contrats de sous-traitance. Ils ont commencé à sous-traiter à ceux que le directeur nomme « les représentants des *zabbālīn* », « ceux qui ont de l'argent » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais). Il parlait ainsi des *mo'allemīn*. Selon l'entreprise, ces recrutements et l'intégration des chiffonniers se justifiait par des raisons sociales.

- L.D. : « Quel est votre intérêt à travailler avec les *zabbālīn* ? »

- Le directeur de l'entreprise : « Nous n'avons pas d'intérêt particulier excepté le devoir de considérer leur présence parce qu'ils existent. C'est une question sociale » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 27/04/2011, traduit de l'anglais).

C'est aussi gage de réussite pour Ama Arab d'avoir à cœur cette dimension selon son directeur précédent :

« Seule une entreprise avec une idée publique peut réussir, car on ne peut pas ne pas prendre en compte le contexte social, surtout dans ces pays. C'est aussi pour cela que les entreprises espagnoles n'ont pas résisté » (Entretien avec le, directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais).

Cette délégation aux chiffonniers a bien vite pris une grande ampleur. En 2007 le directeur confiait que les chiffonniers n'allaient pas dans les quartiers pauvres parce qu'ils en avaient peur, que donc Ama Arab y allait, que de ce fait, 30% du secteur restait à Ama Arab et le reste était collecté par les *zabbālīn* (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007). Au départ une majorité de zones avaient été sous-traitées et puis au fur et à mesure des expérimentations et des limites de la délégation pour certains secteurs, l'entreprise a peu à peu repris plus de zones sous son opération directe. C'est ce que nous explique le chef d'exploitation :

« Il y a en tout 1000 collecteurs environ dans le Caire Nord. Environ 600 sont de Ama et environ 400 sont des *zabbālīn*. Au début quand on a commencé à travailler avec eux, c'était plutôt une proportion de l'ordre de 50 de la société et 100 des *zabbālīn* » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/03/2009, traduit de l'anglais).

Cette intégration et ce travail conjugués a été un processus, et s'est faite petit à petit dans une démarche expérimentale, comme le confie le directeur :

- L.D. : « Qui a eu l'idée de travailler avec les chiffonniers ? »

- Le directeur de l'entreprise : « Ça a été un processus lent. Nous leur avons proposé d'être des employés dans un premier temps, ils ont refusé. Ensuite nous avons commencé à leur sous-traiter quelques secteurs (...) » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 27/04/2011, traduit de l'anglais).

□ Intérêts économiques à la sous-traitance

Il faut dire que l'entreprise avait aussi des intérêts économiques dans cette affaire, et sa ténacité à recruter les *zabbālīn* résulte en grande partie de ceux-là. L'entreprise s'est saisie en opportuniste d'une main d'œuvre pléthorique bon marché, c'est pour cela que le directeur poursuit la phrase laissée ci-dessus en suspend de cette façon:

« (...) et quand le contrat a changé, nous devons fournir plus de shifts pour le balayage et nous manquons de main d'œuvre, donc nous avons mis nos propres collecteurs au balayage et les zabbālīn en tant que sous-traitants sont venus pour combler le besoin créé par le transfert de nos collecteurs reconvertis en balayeurs » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 27/04/2011, traduit de l'anglais).

En effet, la sous-traitance aux *zabbālīn* permet à l'entreprise d'économiser sur ses coûts d'opération puisque la délégation se passe comme suit : sur un territoire déterminé, l'entreprise estime le nombre de collecteurs dont elle a besoin (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/03/2009). Par exemple, si elle a besoin de 15 collecteurs, puisqu'elle considère le salaire d'un chiffonnier à 530 EGP⁹⁸, elle va donc signer un contrat de sous-traitance avec un *mo'alle*m de 7950 EGP par mois (530x15). Néanmoins ces frais de main d'œuvre ne comportent pas les frais d'opération liés à l'équipement motorisé, à l'essence, à la maintenance, etc. Ce qui représente donc un avantage économique pour l'entreprise puisque ces coûts sont à la charge des *zabbālīn* sous-traitants.

Ainsi dans le budget de Ama Arab, les contrats avec les *zabbālīn* représentent 7 millions EGP (2008) dans les dépenses opérationnelles de l'entreprise d'un montant total de 95 millions EGP (tableau 26).

Dans ces dépenses d'opération, les frais liés aux salaires, aux équipements et à leur maintenance représentent 56 millions EGP en 2008. Les contrats des sous-traitants ne représentent donc que 12,5 % de cette somme alors qu'ils concernent la collecte de 94 secteurs de collecte sur les 135 dont l'entreprise a la charge (voir la carte 11 ci-dessous), soit 69,5% du territoire de collecte de Ama Arab.

⁹⁸ Le salaire estimé d'un collecteur par l'intermédiaire de la sous-traitance est plus élevé que le salaire d'un employé direct de Ama Arab qui est de 420 EGP par mois puisque des salaires de ses employés sont déduites les cotisations sociales ce qui n'est pas le cas de ceux des chiffonniers. C'est donc le délégataire qui doit verser ces cotisations sociales à ses employés (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/03/2009).

Tableau 26. Présentation du budget dépenses de Ama Arab pour l'année 2008

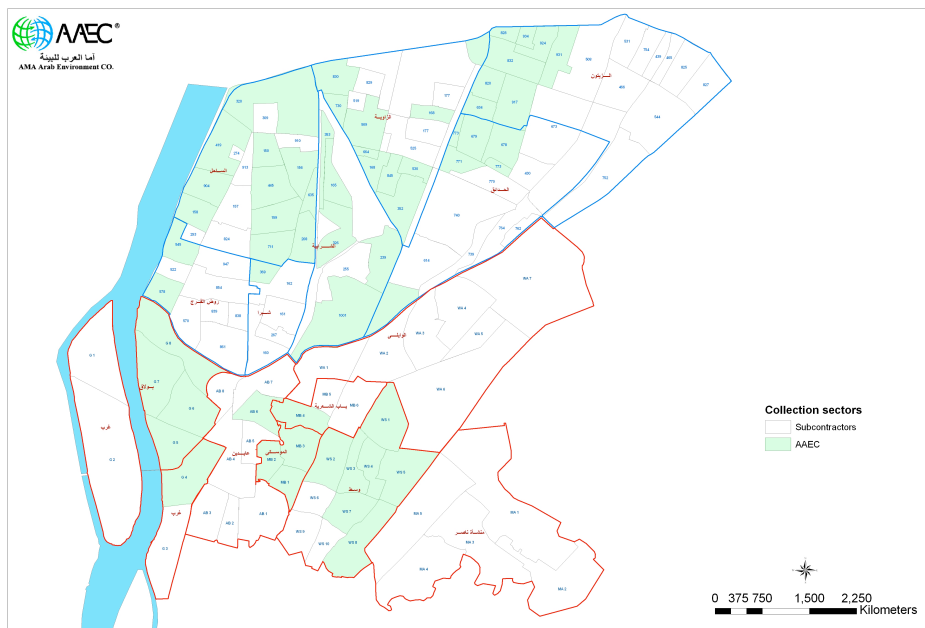
Source : Direction des finances, Ama Arab, 2009.

Postes de dépenses Ama	
Administration générale	Total : 40 Millions EGP Postes principaux : Salaires : 2,5 Millions EGP Timbres fiscaux : 2,5 Millions EGP
Frais d'opération	Total : 95 Millions EGP Postes principaux : Salaires : 41 Millions EGP Véhicules et maintenances : 15 Millions Pénalités : 8 Millions Sous traitants : 7 Millions Dépréciation : 10 Millions Assurances : 1,3 Millions
Dépenses financières	2,5 Millions
TOTAL :	137,5 Millions

Carte 12. Zones de collecte sous-traitées aux chiffonniers par l'entreprise Ama Arab.

En blanc les territoires délégués, en vert les territoires en opération directe.

Source : Ama Arab, 2009.



Certes, les contrats ne concernent que la collecte, donc le balayage et la collecte des containers restent à la charge de l'entreprise. Mais le traitement, jusqu'à l'événement de la grippe porcine en mai 2009, était complètement à la charge des chiffonniers sur ces secteurs. On peut donc facilement imaginer que l'embauche du secteur informel a réduit les coûts d'exploitation de l'entreprise. Comme le confirment les chiffres qu'elle nous transmet. Alors que la collecte dans le district de Zeitoun avait été estimée à 1,2 EGP/hab, elle ne coûte en fait que 0,6 EGP/hab depuis le contrat avec les *zabbālīn* (Entretien avec le chef d'exploitation de l'entreprise Ama Arab, réalisé le 12/03/2009). Ainsi, l'entreprise se concentre dans les quartiers où les *zabbālīn* ne vont pas, c'est-à-dire les quartiers non planifiés :

« Au Caire la majorité des districts sont des districts intermédiaires ou élevés, les zabbālīn vont donc dans ces quartiers et Ama dans les autres » (Entretien avec le directeur général de IES, réalisé le 28/05/2009, traduit de l'anglais).

« Nous faisons par nous même les zones pauvres car les zabbālīn sont effrayés d'y aller. » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 25/07/2007, traduit de l'anglais).

Les économies que l'entreprise réalise par l'intermédiaire de la sous-traitance dans les quartiers planifiés, lui permettent en partie de fournir un service plus performant dans les quartiers non planifiés. Les quartiers informels desservis par Ama Arab sont les seuls à disposer d'une collecte à l'intérieur des rues étroites et parfois au porte-à-porte. En effet, dans les autres cas, les entreprises ne pénètrent pas dans les quartiers non planifiés mais disposent des containers à l'extérieur de ces quartiers dans les rues principales (Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 21/05/2009). Ce système a été permis dans le cas du Caire car les chiffonniers sont mieux structurés et mieux équipés que ceux d'Alexandrie et de Giza en termes d'équipements (véhicules et ateliers de recyclage). Néanmoins ce système présente certaines difficultés et limites.

□ *Fonctionnement et limites du système*

- Adéquation territoriale

Les territoires de l'entreprise et ceux des chiffonniers sont difficiles à faire coïncider. Les zones de collecte des chiffonniers basées essentiellement sur des parcours et non pas sur des secteurs délimités, recoupent difficilement les territoires d'opération de l'entreprise qui sont basés sur des secteurs délimités (chap. 4) comme l'illustre la carte ci-dessous. Ces territoires sont ceux sur la base desquels l'entreprise délègue comme l'illustre une copie du contrat d'un *mo'allem* ci-dessous dont les limites géographiques ont été reportées en jaune sur les découpages de l'entreprise pour le secteur de Zaweyya.

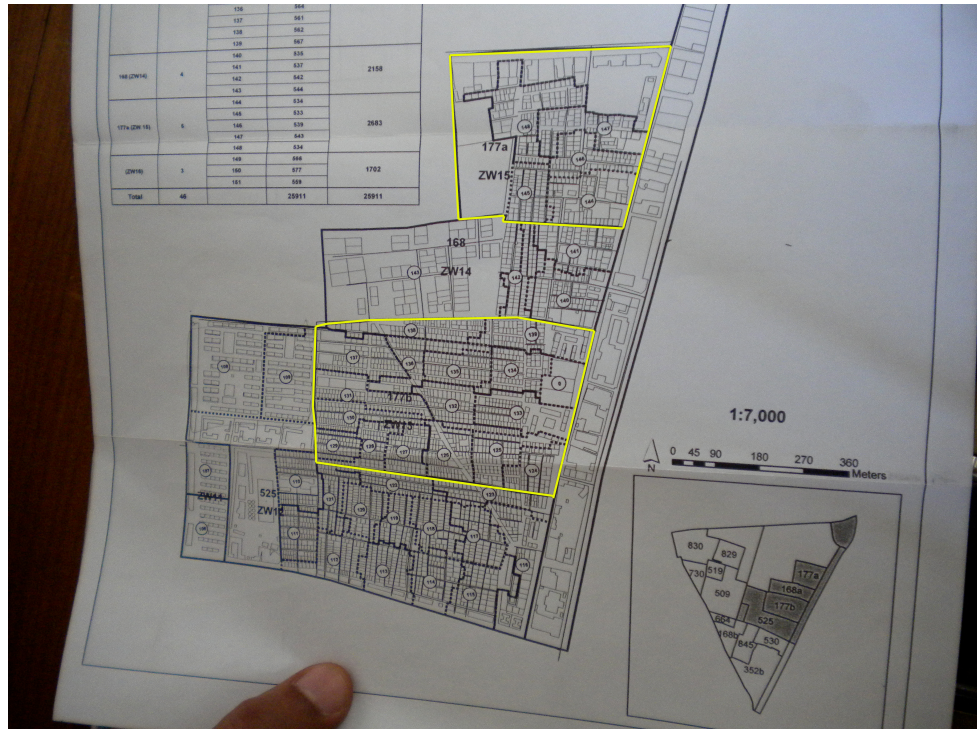
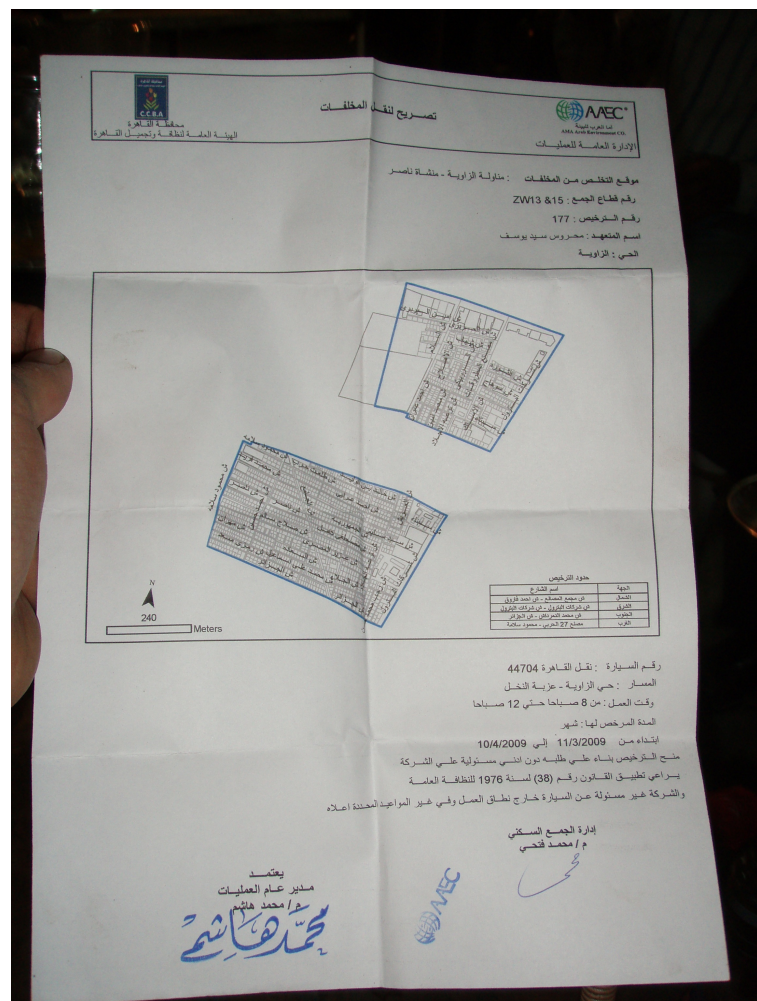


Illustration 17 (en haut).
Reproduction photographique d'une
licence autorisant un chiffonnier à
collecter les déchets sur le district de
Zaweyya.

Source : Jamie Furniss, Photographie :
Jamie Furniss, mars 2009.

Illustration 16 (à droite).
Reproduction photographique des
zones de collecte dans le district de
Zaweyya et représentation en jaune
des territoires délégué au *mo'alle*
Maḥrous dont les limites
correspondent à celles des secteurs
de l'entreprise.

Source : Ama Arab, Maḥrous.
Photographie : Lise Debout, juin 2010.



Cette autorisation de collecte concerne tous les appartements compris sur ce secteur délimité par des rues à l'ouest, au nord, au sud et à l'ouest. Il arrive donc parfois que sur ces territoires délégués se situent des appartements ou des zones d'habitation qui n'intéressent pas les collecteurs sous autorité du *mo'alem* sous-traitant. C'est le cas par exemple à Zaweyya où le tissu est mixte et où certaines zones de collecte contiennent à la fois des parties aisées et d'autres plus populaires. Dans ces cas là, les *zabbālīn* refusent d'aller dans ces dernières car ils ne sont pas intéressés par les déchets :

« Les déchets ne sont pas vraiment valorisables [en parlant des rues pauvres de Zaweyya] parce que les gens trient à domicile et qu'il y a d'autres collecteurs comme les Roba Vecchia. Je travaille aussi à Madinat Naşr où les déchets ont plus de valeur » (Entretien avec un zabbāl travaillant pour Maḥrous, réalisé le 08/06/2010, traduit de l'arabe).

Ces négligences font que dans certains cas, les collecteurs des *mo'alemin* ne font pas leur travail. C'est un problème compliqué auquel doit faire face l'entreprise dans ses démarches de sous-traitance. Le responsable du district de Zaweyya pour l'entreprise Ama Arab, nous explique que sur tout le district, ils ont 152 collecteurs dont 80 sont des employés de sous-traitants. Certains sous-traitants travaillent bien, d'autres non. Par exemple sur le secteur R15, il y a deux sous-traitants : Salīm et Moktar⁹⁹. Salīm travaille mieux selon lui, car les employés de Moktar ne viennent jamais (Entretien avec le responsable du district de Zaweyya chez Ama Arab, réalisé le 19/05/2010). Ceci s'explique par le fait qu'afin de s'assurer que ses employés viendraient bien travailler, Salīm les a recruté en dehors de la communauté des chiffonniers.

« Ils [ses employés] viennent de Qaliubeyya ou de Charqeyya [deux gouvernorats limitrophes du Caire]. Je n'aime pas les chiffonniers de Manchié Nasser, ils ne sont intéressés que dans la récupération des déchets. » (Entretien avec Salīm, mo'alem sous-traitant de la zone ouest du secteur R13 de Zaweyya, réalisé le 24/05/2010, traduit de l'arabe).

Pour ces raisons, Moktar ne verra donc pas sa licence renouvelée tandis que Salīm satisfait l'entreprise. En outre, les chiffonniers ne travaillent pas aux horaires prévus par les contrats de sous-traitance. Pour éviter le trafic, ils travaillent à des heures différentes que celles qui sont fixées. C'est aussi pour travailler plus vite qu'ils recrutent plus de collecteurs que ne le prévoient leurs contrats. Les *mo'alemin* ne se cachent pas de ces irrégularités auprès de l'entreprise et Salīm nous disait devant son supérieur de chez Ama Arab :

« Mes employés doivent venir de 7h à 15h selon le contrat. Mais ils ne viennent réellement que de 7h à 11h » (Entretien avec Salīm, mo'alem sous-traitant de la zone ouest du secteur R13 de Zaweyya, réalisé le 24/05/2010, traduit de l'arabe).

L'entreprise peut donc être pénalisée si les unités de contrôle de la CCBA se déplacent et constatent l'absence des collecteurs. Ces difficultés nécessitent une ingénierie de contrôle

⁹⁹ Les prénoms ont été modifiés.

très importante de la part de Ama Arab qui a mis en place une unité de contrôle spécialement dédiée au contrôle des sous-traitants. De même, ils ont pensé mettre en place un système de contrôle avec les commerçants, afin de les impliquer dans celui-ci et qu'ils rapportent à l'entreprise les manquements des collecteurs (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 27/09/2007). Selon le directeur ce contrôle est primordial :

« Si nous voulons un bon service, il faut que l'on contrôle les zabbālīn afin de voir si ils travaillent bien. Nous les évaluons régulièrement de deux manière : en contrôlant la propreté sur site et en interrogeant les habitants. C'est notre service de monitoring qui le fait » (Entretien avec le directeur de l'entreprise Ama Arab, réalisé le 01/03/2009, traduit de l'anglais).

- Traçabilité des déchets

De plus, ce système de sous-traitance complique le suivi des déchets et nuit à l'intégration de la filière. Les collecteurs peuvent collecter les déchets à domicile et rejeter ceux qui ne les intéressent pas en chemin. Ce qui est plus fréquent depuis l'abattage des porcs et donc depuis que les déchets organiques n'intéressent plus les chiffonniers. De même, la filière de valorisation des chiffonniers n'est pas très traçable, comme l'illustre la complexité du parcours indiqué par le contrat de sous-traitance reproduit dans l'illustration 17. Cette licence en effet indique :

« - Lieu d'élimination des déchets : Station de transfert de Zaweyya et Manchiet Nasser.

- Parcours : District de Zaweyya - ʿAzbat el-Nahl »

Cela signifie que les collecteurs de ce *moʿallem* sont de ʿAzbat el-Nahl, le *zarrayeb* le plus proche du Caire Nord. Qu'ils vont donc emporter leurs déchets collectés soit vers la station de transfert si ils ne les intéressent pas (depuis 2009 : les matières organiques) soit vers le *zarrayeb* si ils les intéressent (les matières valorisables). Là bas, les déchets vont être triés. Mais puisque ce *zarrayeb* n'est pas équipé en ateliers de recyclage, les déchets triés vont être transportés pour être revendus à Manchiet Naşşer.

Le chef d'exploitation de Ama Arab nous explique :

« Pour eux [les chiffonniers sous traitants] il y a certains déchets en trop car ils ne peuvent pas tout ramener au zarrayeb qui n'a pas la capacité de traiter un tel volume. En dehors des contrats [i.e. avec l'entreprise], ils ne les collecteraient pas, mais dans le cadre des contrats, ils sont obligés de le faire. Ces déchets en surplus vont directement dans la décharge officielle. Les autres, Ama n'est pas à même de les recevoir dans sa décharge, car ils ne savent pas d'où ils viennent. Alors les chiffonniers s'en débarrassent dans des décharges illégales » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/03/2009, traduit de l'anglais).

On voit donc bien les limites environnementales et les difficultés opérationnelles de cette sous-traitance, sans mentionner que pour l'entreprise (peu concernée visiblement par

les enjeux environnementaux), ces activités peuvent conduire au dépôt de déchets sur les parcours de collecte et donc à autant de pénalités pour elle. C'est pourquoi le contrôle doit être efficace.

- Exclusion des petits chiffonniers

Du côté des chiffonniers collecteurs, le problème est financier à double titre. Tout d'abord, bien que les *mo^cllemîn* soient tenus de leur verser des salaires, ils ne le font pas.

« Nous payons ses collecteurs 530EGP, mais Ibrahim¹⁰⁰ ne les paye que 200EGP, il se fait donc de l'argent sur ce que nous lui donnons, mais ce n'est pas notre business » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/03/2009, traduit de l'anglais).

On peut même penser que les collecteurs ne sont pas payés (Florin, 2010). Ce d'autant plus que les *mo^cllemîn* ne se cachent pas de recruter plus de collecteurs que ne le prévoient leurs contrats. Ibrahim par exemple est payé pour 19 collecteurs à Zeitoun et en embauche 38 (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/03/2009). Pour les collecteurs, même si cela représente une injustice, le problème n'est pas vraiment là. La difficulté financière est davantage liée au manque de volonté des habitants à payer le traditionnel bakchich dans la mesure où ils payent déjà le service sur la facture d'électricité. En effet, de nombreux habitants se plaignent de cette double charge (comme précédemment indiqué) et refusent donc pour certains de payer. Cela représente un manque à gagner conséquent pour les collecteurs et une contrainte pour les habitants puisque les collecteurs les menacent de ne pas venir chercher leurs déchets si ils ne les payent pas ! Les plus défavorisés (habitants et *zabbālîn*) sont les double perdants.

Ce sont ces difficultés d'encadrement des collecteurs et de rémunération des collecteurs qui poussent Ama Arab à vouloir avoir un contact direct avec les chiffonniers. Il est nécessaire pour elle que les collecteurs soient directement rémunérés afin de s'assurer qu'ils effectuent leur travail. C'est pourquoi lors des mobilisations post-révolutionnaires des chiffonniers celle-ci s'est montrée très intéressée aux volontés de structuration des chiffonniers.

- La nécessité de contact direct

L'entreprise pense que les chiffonniers ont besoin de former une coopérative (*ta^cāouneyya*) afin de rassembler les entreprises de chiffonniers sous la direction d'un conseil d'administration élu comme l'explique le chef d'exploitation chez Ama Arab. « Pour les chiffonniers, ça leur permettrait d'élire leurs représentants, celui qui sera donc leur intermédiaire entre eux et les autorités. Et pour l'entreprise, ça sera un moyen plus facile de

¹⁰⁰ Le prénom a été changé.

contrôler le travail des plus petits : Le conseil d'administration s'assurera que ses collecteurs font leur travail car il sera pénalisé financièrement si le service n'est pas bon » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 03/05/2011, traduit de l'anglais).

Cette collaboration avec les *zabbālin* était une volonté conjointe de Ama Arab et de la CCBA. Selon Ama Arab, c'est la CCBA qui a souhaité que les entreprises travaillent avec les chiffonniers pour des « objectifs sociaux » (Entretien avec le chef de l'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/03/2009, traduit de l'anglais). C'est pour cela qu'elle encourage les autres entreprises de son territoire à travailler avec eux. EES emploie donc elle aussi des chiffonniers, tandis que 100% du territoire de collecte de la CCBA est délégué aux chiffonniers (tableau 27).

Tableau 27. Nombre de sous-traitants par entreprises au Caire

Source : ministère du Développement local et CCBA

Zone	Opérateur	Sous-traitants
Est	EES	32
Nord	Ama Arab	28
Ouest	Ama Arab	15
Sud	Fūstāt	74
Sud	Europa 2000	0

Néanmoins, quels que soient les encouragements de la CCBA, pour l'entreprise l'intérêt économique était conséquent, malgré l'ingénierie de contrôle que cela suppose.

Ama Arab est une exception du point de vue de ses relations avec les autorités ET avec les chiffonniers. Par ce biais, elle a développé des modes de gestion (relation avec les acteurs) et des modes d'opération (structuration de la filière) tout à fait particuliers. Les nouveaux contrats qu'elle signe avec la CCBA entérinent ces dispositifs exceptionnels. La signature de ces nouveaux contrats la distingue encore davantage des autres entreprises puisqu'elle a fait doubler le montant de ses dus quand d'autres entreprises n'arrivent pas à voir leurs paiements originaux honorés.

C. Évolution du cadre partenarial et institutionnalisation de l'invention d'un service public universel partagé

1/ Le contrat de 2009 : instauration contractuelle d'organes de discussion

Le 27 mai 2009, Ama Arab a signé un nouveau contrat avec la CCBA. Ce contrat a conduit à un doublement de sa rémunération (Entretien avec le directeur général de IES, réalisé le 28/05/2009). Bien que la CCBA ait proposé la signature du même contrat amendé à EES, celle-ci a refusé.

□ *Calcul de la rémunération de l'entreprise*

Ce contrat met en place de nouvelles relations entre la CCBA et l'entreprise. Cet arrangement signé entre l'entreprise et le gouvernorat modifie deux éléments problématiques dans les relations entre les parties. Tout d'abord la méthode de calcul des dus de l'entreprise est basée sur des indicateurs de proportionnalité. Par exemple, le nombre de dépenses engagées selon les changements apportés (employés, équipements, etc.), les chiffres du recensement de la population, etc. Une formule mathématique prenant en compte ces différents facteurs produit le montant des dus de l'entreprise¹⁰¹. L'entreprise doit donc présenter une facture à la première partie en tenant en compte ces éléments (Contrat de Ama Arab, 2009, clause 15). Ce calcul complexe permet à l'entreprise de justifier des dépenses qu'elle a engagées et donc de parer à des dépenses supplémentaires. Ainsi, la rémunération est ajustée aux coûts réels.

□ *Relations entre les parties*

Mais le contrat modifie aussi les relations entre les parties. Le chapitre 5 a montré le manque de détail du contrat initial signé par Ama Arab (et EES) aussi bien d'un point de vue de l'opération que de la régulation. Nous avons mis en avant qu'aucun des contrats (sauf de façon timide celui d'Alexandrie), ne prévoyait d'organe de discussion entre les parties. Que le seul recours existant dans les contrats caiotes en cas de désaccord persistant, était le recours à l'arbitrage. Ce nouveau contrat signé en 2009, prend leçon de ces limites et tente d'encadrer la régulation du contrat pour plus de souplesse et moins de bureaucratie. À la différence du premier contrat, celui-ci attribue des obligations à la première partie qui en

¹⁰¹ En premier lieu est calculé le niveau de changement en ajoutant au montant fixe de base le nombre des dépenses engagées multiplié par le quotient du recensement sur les écarts des dépenses par rapport à l'accord initial ($1T = a + k(1' + ') + 1k(1m/m) + 2k(1l/l) + \dots$). Le montant de la rémunération est ensuite obtenu par l'addition de 1T avec le montant avant le changement.

était totalement dépourvue. Parmi celles-ci, la première partie doit désigner un représentant en son sein dont la mission est de coopérer avec le délégataire afin de lui donner son aide dans la fourniture du service (Contrat de Ama Arab, 2009, clause 6-2). La première partie a donc l'obligation d'être coopérante.

Mais le contrat prévoit surtout des modes de contrôle et de résolution bilatéraux par l'intermédiaire de la création d'organes de régulation. Trois comités sont créés selon le contrat :

- Un comité suprême présidé par le gouvernorat du Caire et composé d'un représentant désigné par la CCBA, d'un représentant désigné par l'entreprise et d'un expert désigné selon l'accord des deux parties (Clause 8-1 et 8-2). Cet expert doit être rémunéré à partie égale par les deux parties. Ce comité a pour rôle notamment de résoudre les conflits pouvant survenir entre elles concernant des volontés de modifier le plan d'exécution par exemple, ou concernant des différends autour de la rémunération, etc. Mais il peut aussi intervenir pour tout autre problème non explicitement mentionné dans le contrat. Ce comité doit avoir une représentation dans toutes les zones géographiques du service. Il peut à la fois résoudre les conflits et les déclarer si il les perçoit et qu'ils n'ont pas été transmis par les comités inférieurs ;

- un comité de région (*monṭiqa*) présidé par un délégué du gouvernorat du Caire composé de deux représentants du CCBA chargés du contrôle et de deux représentants de district (*ḥay*) ainsi que de deux représentants du prestataire de service. Il est chargé du contrôle du service et peut participer à la recherche de solutions en cas de différend entre les parties ;

- un comité de quartier dirigé par le président du quartier (*ḥay*) composé d'un représentant du contrôle de la CCBA et d'un représentant de l'entreprise. Il est chargé de faire remonter les problèmes vers les comités supérieurs (Clause 8 et 9).

Le comité de région, qui est l'organe intermédiaire, doit se réunir tous les trois mois et la présence des deux parties est obligatoire, ce comité a pour mission de résoudre les conflits urgents.

Tous ces comités sont contraints d'être attentifs à la bonne résolution des différends (clause 9.3).

Ces modes de régulation sont destinés à éviter les lourdeurs administratives et bureaucratiques précédentes (nécessité d'un recours à l'arbitrage ou à un organe national,

notamment Gafi) en cas de problème. Ils mettent en place des organes de régulation pérennes et créent ainsi un espace de dialogue basé sur la conciliation et la discussion continues, et ne résultant pas uniquement d'un conflit. Le comité de région composé de représentants des deux parties est chargé de résoudre les conflits avant que ne soit sollicité le comité suprême. Composé uniquement des deux parties sous la supervision d'un représentant du gouvernorat, il mise sur leurs négociations pour l'arrangement à l'amiable. Il s'en réfère ensuite au comité suprême si aucun arrangement n'est trouvé. Afin d'éclaircir les situations de conflit, le comité suprême fait appel à des avis extérieurs représentés par l'expert ¹⁰²(choisi en accord des deux parties) et le gouvernorat. Cet organe élargi donc les organes de contrôle des relations entre les deux parties.

De cette façon le contrat répond aux difficultés principales d'administration auxquelles faisaient face les parties dans le premier contrat et qui avaient conduit aux difficultés mentionnées.

Néanmoins ce contrat présente deux inconvénients majeurs pour l'entreprise : en termes de contrôle et d'opération. En effet, il introduit légalement le gouvernorat dans les organes de contrôle. Ce regard extérieur aurait pu être un avantage pour l'entreprise, mais nous avons vu que cette dernière au contraire aurait souhaité que le gouvernorat soit plus distant. L'entreprise est, de ce fait, contrôlée par plus d'entités qu'elle ne l'était auparavant mais son délégant, la CCBA, l'est également. Des représentants et de l'expert qui ont été sélectionnés et des modes de prises de décisions (vote, pourcentage des voix, etc.) — qui ne sont pas mentionnés dans le contrat— dépend la partialité de ces organes. Un second inconvénient concerne l'opération. Pour l'entreprise le changement est de taille puisqu'elle perd selon elle sa liberté d'exploitation et de ce fait, d'adaptation :

« Le premier contrat était bien pour nous, même plus avantageux car nous avions plus de liberté. Les pénalités étaient élevées mais nous avions plus de liberté. Avec le nouveau contrat, nous nous sommes maintenant évalués en fonction des équipements requis. [...] Ce deuxième contrat nous place davantage dans une position de fournisseurs d'équipements et de main d'œuvre plutôt que de fournisseur de service. Nous n'avons pas la liberté de fournir notre service comme nous l'entendons. » (Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 10/05/2011, traduit de l'anglais).

En effet, les annexes du contrat détaillent toutes les augmentations de matériel et de main d'œuvre pour le nouveau plan de travail, selon une proposition de la CCBA (Annexe 9). Elles affectent ces quantités à chacun des secteurs de l'entreprise.

C'est certainement aussi pour cette raison que EES, bien que le même contrat lui ait été proposé, a refusé de le signer (Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 21/05/2009). Néanmoins, le fait que IES regardait avec envie ce nouveau contrat (Entretien

¹⁰² L'expert choisi aurait été le cabinet de consultants américain Booz Allen Hamilton, qui travaille dans différents secteurs dans le monde arabe à en croire les références faites à cet organisme dans les annexes.

avec le directeur général de IES, réalisé le 28/05/2009), laisse penser que le manque à gagner n'était pas si important.

En effet, malgré les complications que cela implique, ce contrat a visiblement bénéficié à l'entreprise au regard des bénéfices dont elle nous fait part sur les dernières années (tableau 28).

Tableau 28. Bénéfices de l'entreprise Ama Arab entre 2004 et 2009

Source : Ama Arab 2011. Les chiffres nous ont été présentés à l'oral à l'appui des rapports financiers de l'entreprise, et ont été notés de façon arrondie.

Année	Bénéfices
2004	86 000 EGP
2005	1 522 000 EGP
2007	12 000 EGP
2008	1 000 000 EGP
2009	3 000 000 EGP

Comme le figure le tableau ci-dessus, les bénéfices de Ama Arab après la signature du nouveau contrat en 2009 ont été multipliés environ par trois¹⁰³.

2/ Le contrat de 2010 : institutionnalisation de l'invention d'un service universel partagé

Tandis que ce nouveau contrat de 2009 venait entériner un mode de régulation et de dialogue auparavant inexistant dans la gestion du contrat, le nouveau contrat signé en 2010 entérine le modèle opérationnel mis en place par Ama Arab.

□ *Co-production du nouveau plan selon l'expertise de Ama*

Le 4 novembre 2010, Ama Arab a signé un nouveau contrat avec la CCBA. La signature de ce contrat fait suite à une mobilisation présidentielle sur la gestion des déchets en février 2010 durant laquelle, le Président de la République a directement chargé le ministère de l'Environnement de résoudre le problème de la gestion des déchets (Entretien avec le directeur général de Ama Arab, réalisé le 27/04/2011). Suite à cette mission, le ministre de l'Environnement a publiquement déclaré en juin que les efforts allaient être mis en œuvre

¹⁰³ Le faible montant des bénéfices en 2007 est expliqué par l'entreprise par un renouvellement du matériel cette année là.

pour résoudre ce problème et que, notamment, des nouveaux contrats allaient être signés entre les entreprises étrangères et locales (El-Snousi, 2010). L'enjeu central de ce plan est l'évacuation des sites de dépôts hors de la ville dense. Pour cela il fallait s'attaquer à deux points principaux : le mode de travail des *zabbālīn* dont les quartiers se situent au cœur de la ville et le mode opératoire des entreprises. De nombreuses études ont donc été conduites par les autorités centrales et ont représenté le premier bilan général de la gestion de la propreté au Caire depuis la réforme. Dans ce nouveau plan, Ama Arab, acteur principal de la gestion des déchets en Égypte, a été un interlocuteur et un acteur central.

L'idée du nouveau contrat et du nouveau mode d'opération aurait émané d'une discussion entre le personnel de Ama Arab et le ministère de l'Environnement (le ministre lui-même selon le chef d'exploitation chez Ama Arab). Le chef d'opération chez Ama Arab, nous a expliqué que lors d'une discussion avec le ministre de l'Environnement, il lui expliquait que le problème de Ama était de pouvoir contrôler les sous-traitants, que la difficulté résidait dans ce que les *mo'allemin* ne payent pas les collecteurs. Il expliquait au ministre que Ama aimerait payer directement les collecteurs. Et « l'idée est venue d'une rémunération à la tonne collectée ! » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 20/05/2011, traduit de l'anglais)

Un comité technique a été mis en place afin de réfléchir à la modification du contrat, le ministère de l'Environnement, celui des Finances et le gouvernorat du Caire ont été impliqués. Ils étaient, selon le chef d'exploitation chez Ama Arab, « supposés être la partie neutre pour arbitrer » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 20/05/2011, traduit de l'anglais). Un consultant juridique du gouvernorat a rédigé le nouveau contrat.

□ *Le nouveau plan de collecte des déchets*

Ainsi un nouveau plan a été créé et le contrat signé. L'entreprise dessert désormais les quartiers selon quatre modes de collecte différents¹⁰⁴ :

La première concerne une opération directe :

1/ Avec ses propres employés, l'entreprise collecte au porte-à-porte. Ses employés disposent les déchets dans des camions, les transportent vers les stations de transfert, ils sont ensuite transportés vers la décharge.

Les trois autres sont différentes méthodes de recours aux *zabbālīn* afin de s'adapter aux équipements de ces derniers :

¹⁰⁴ Lors de notre visite au printemps 2011, étant donnés les perturbations de la révolte, le contrat n'était toujours pas entré en vigueur.

2/ Les collecteurs qui n'ont pas de camions : ils collecteront les déchets au porte-à-porte, les transporteront vers les camions de la société qui les emporteront vers les stations de transfert. Ils seront payés à l'appartement et ne garderont pas les déchets.

3/ Ceux qui ont des camions : ils seront autorisés à délivrer des déchets aux stations de transfert. Ils pèseront leur collecte et seront payés en fonction de ce qu'ils ont collecté. Ils ne garderont pas les déchets.

4/ Ceux qui ont des camions et qui veulent garder les déchets : Ils se rendront au site de décharge de Qatameyya et y pèseront leur chargement. Ils feront le tri là-bas dans des équipements gérés par les autorités publiques. Ils seront payés relativement au poids qu'ils ont collecté et recevront une compensation pour les coûts supplémentaires liés au déplacement jusqu'au site de Qatameyya. De plus, ils garderont les recyclables et pourront les revendre.

L'entreprise cède la gestion du site de Qatameyya aux autorités publiques uniquement pour le tri, tandis que le compostage sera au Kilomètre 6 sur la route de 'Ain Souhna qu'elle gèrera elle-même.

□ *Intégration officielle de la communauté des chiffonniers... sans concertation*

Ce nouveau plan a donc été imaginé de façon conjointe entre l'entreprise et les autorités nationales afin de permettre l'évacuation des activités de tri et de recyclage hors de la ville dense comme le souhaitent les autorités depuis des décennies (Fahmi et Sutton, 2010). Mais ce plan n'a pas pris en compte l'avis des *zabbālīn* :

- L.D. : « Qu'est ce que pensent les *zabbālīn* de ce nouveau plan ? »

- Le chef d'exploitation : « Je n'en ai aucune idée. » (Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 20/05/2011, traduit de l'anglais)

À travers ce nouveau plan on pensait pouvoir régler plusieurs éléments :

- rémunérer les petits collecteurs et leur donner davantage d'indépendance par l'intermédiaire des équipements ;

- permettre à ceux qui sont intéressés de continuer à exercer leurs activités de valorisation.

Ce mode de recours direct aux collecteurs nécessite donc que Ama les connaissent directement sans être contrainte de passer par l'intermédiaire des *mo'allemin*. C'est pourquoi elle était intéressée plus que jamais en 2011 à ce que les chiffonniers mettent en place des organismes afin de les représenter (coopératives par exemple). Puisque l'entreprise a besoin

de savoir quelles sont leurs ressources (camions, main d'œuvre et atelier de recyclage), où ils travaillent et ce qu'ils font des matières organiques.

Néanmoins pour les chiffonniers la solution n'est pas facile à accepter. Se déplacer hors de leurs quartiers est un changement considérable. De plus, certains d'entre eux ne manquent pas de mettre l'entreprise en garde contre les ruses potentielles des collecteurs qui pourraient faire peser deux fois les mêmes déchets, ou faire peser des pierres ! (Entretien avec Etaā', avocat représentant du groupe des chiffonniers constitué en 2011, réalisé le 27/04/2011).

Ce nouveau contrat néanmoins introduit une clause à propos des chiffonniers ce qui est une première pour la communauté (Entretien avec le directeur général de Ama Arab, réalisé le 27/04/2011). Ce dont elle se réjouit (comme l'ont manifesté les membres de ce groupe constitué en 2011).

Après que le contrat a été élaboré et signé avec Ama Arab, les négociations ont débutées avec IES et Giza et avec les autres entreprises du Caire. IES s'est montré intéressée à signer aussi. Néanmoins, la révolte en février 2011 aurait stoppé ces négociations (Entretien avec le directeur général de Ama Arab, réalisé le 27/04/2011).

D. Une invention pour quel service et pour quel gouvernement ?

1/ Un dialogue instauré qui ne signifie pas horizontalité pure

Ama Arab et le gouvernorat du Caire sont parvenus à instituer un dialogue propice à la discussion et à l'évolution du service. Cette disposition, de dialogue et de dépassement des difficultés institutionnelles, a conduit à un élargissement de la sphère des acteurs du service puisque les chiffonniers y sont intégrés. Les relations entre ces trois acteurs, qui forment les opérateurs du service, ne sont pas conflictuelles et tendent à respecter les objectifs communs d'une gestion intégrée (opérationnelle et territoriale). Les autorités nationales sont sollicitées au regard des compétences que leur attribuait la stratégie : conseil et encadrement.

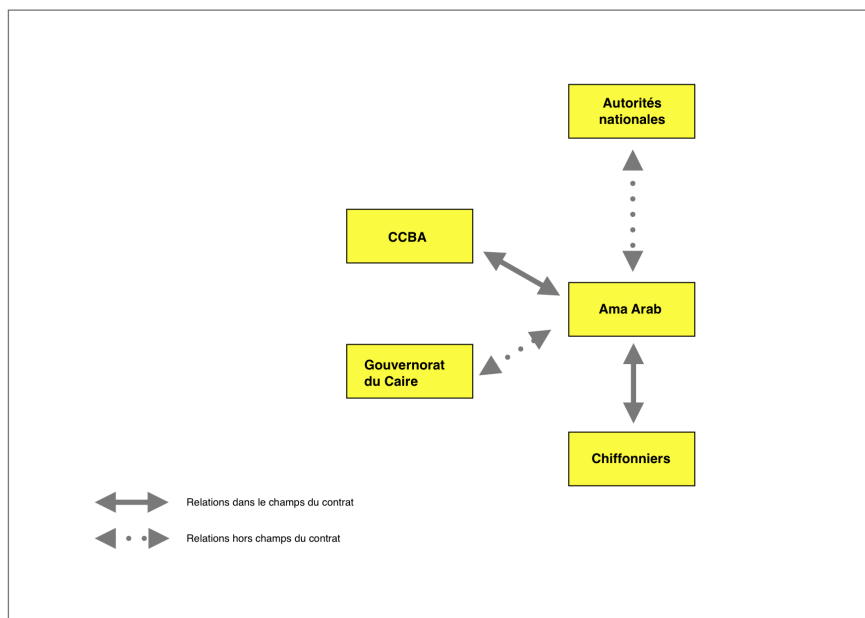
Néanmoins, elles ne viennent pas, comme dans le cas de Giza, prévenir et réparer les problèmes institutionnels locaux dans la gestion des déchets.

Dans cette gestion à 6 mains (autorités locales, entreprise et chiffonniers), on ne peut parler d'horizontalité que de façon partielle. En effet, la gestion est horizontale dans le sens

où elle se fait au niveau local avec des acteurs locaux. Néanmoins, elle n'est pas horizontale dans le sens d'un équilibre des pouvoirs entre les acteurs (Fig. 18).

Fig 18. Mode d'administration de la gestion des déchets au Caire Nord et Ouest

Réalisation : Lise Debout, 2012



En effet, même si un dialogue s'est instauré, la CCBA garde la suprématie sur les décisions concernant le service. En son titre de garant du service public, elle a un ascendant supérieur à celui de l'entreprise dans les choix effectués le concernant. De même, il ne s'agit pas d'une relation horizontale puisque, les chiffonniers ne sont pas impliqués dans les décisions prises concernant le service. Ces décisions, qui sont le résultat d'un dialogue entre entreprise et autorités locales, prennent en compte l'existence de cette communauté mais ne sollicitent pas son avis. Enfin, au sein de la communauté elle-même, nous l'avons vu, les hiérarchies subsistent et ont même été renforcées par l'usage des contrats de sous-traitance de la part de Ama Arab.

2/ Pour un service universel ?

Ainsi, à l'issue des délégations, la méthode de collecte se différencie entre quartiers planifiés et quartiers illégaux.

- Dans les quartiers planifiés, ce sont les chiffonniers qui collectent les ordures ménagères, puisque leur valeur les intéresse, tandis que l'entreprise nettoie les espaces publics et collecte les déchets des rues. Les habitants de ces quartiers continuent donc de

payer le traditionnel tribut aux chiffonniers et la taxe sur la propreté puisqu'ils sont desservis par les deux systèmes.

- Dans les quartiers informels, seule l'entreprise collecte les déchets ménagers au porte-à-porte puisque les chiffonniers ne sont guère intéressés par la valeur des déchets qui y sont produits. De même, elle nettoie les espaces publics et les déchets de rues. Les habitants de ces quartiers payent uniquement la taxe sur la propreté prélevée par les autorités locales¹⁰⁵.

Nous sommes donc dans une situation d'intégration dans la mesure où tous les habitants bénéficient du même service (la collecte à domicile de leurs déchets) et où les habitants des quartiers les plus pauvres payent moins que les habitants des quartiers riches.

L'absence d'ossature de l'amont à l'aval de la filière, la nature du déchet de même que la structuration des chiffonniers cairotes ont permis la délégation de certains segments de la filière à ces derniers. Néanmoins, le choix de la forme de délégation n'a pas été à proprement parler guidé par les segments à déléguer, mais par la nature des territoires concernés et des déchets.

3/ Pour un renoncement à la filière unique ?

Le service proposé dans le Caire Nord et Ouest invente une nouvelle forme de service. À la différence des autres cas, l'entreprise Ama Arab est parvenue à fournir un service (quoique parfois irrégulier) dans tous les quartiers de la ville, à la fois planifiés et non planifiés. Ce mode et cette qualité de fourniture du service ont été permis par une **différenciation** de la filière qui n'est ni une duplication du service (comme dans le cas de Véolia), ni un agrégat de modes de gestions décentralisées et non formellement coordonnées (comme dans le cas de IES) comme l'illustre le schéma ci-dessous (fig. 19).

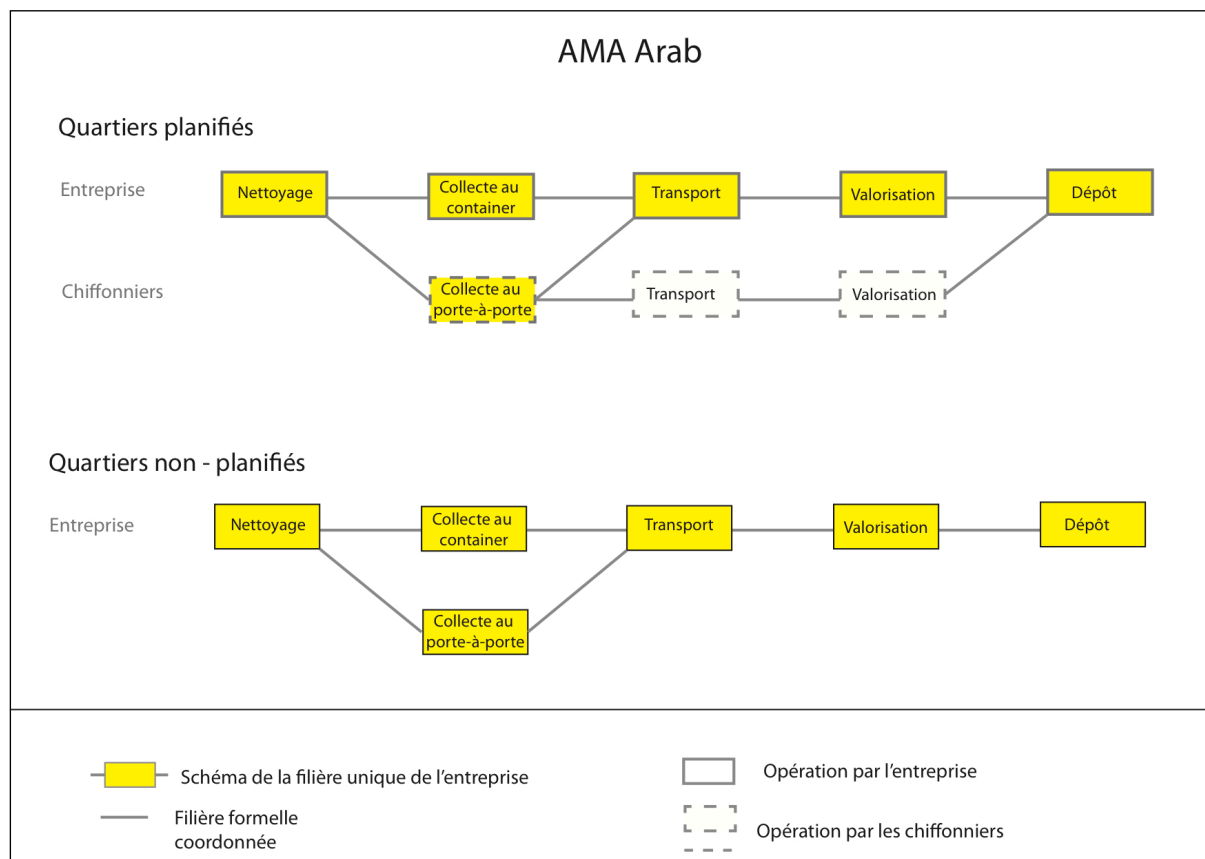
Cette différenciation de la filière se différencie de certains systèmes composites observés dans d'autres secteurs des services urbains. Tout d'abord, il ne correspond pas à une démultiplication du service puisque les opérateurs ne s'intéressent pas aux mêmes déchets (déchets des ménages pour les *zabbālīn* et déchets de rue pour l'entreprise). On ne peut donc pas parler de reproduction de segments comme dans une double desserte comme c'est le cas dans le service de Véolia. De même, il ne s'agit pas non plus d'une forme de gestion décentralisée de service qui viendrait se greffer à un réseau principal comme c'est le cas des actions de pré-collecte de déchets dans certains pays d'Afrique (Adjepolu, 2002 ; Ngikam et Tanawa, 2006) ou de distribution complémentaire dans le cas de l'eau (eau achetée à la borne-fontaine et distribuée aux ménages non desservis ou mini-réseaux de

¹⁰⁵ Bien entendu ceci est une modélisation, ce qui n'empêche pas les exceptions, ainsi certains habitants sont contraints de payer un bakchich aux employés de la société.

distribution greffés au réseau principal par exemple). Ni même d'une filière principale qui viendrait se greffer à des sous-systèmes spontanés mis en place en parallèle de son opération comme c'est le cas avec IES.

Figure 19. Schéma de la filière créée par Ama Arab et les chiffonniers

Réalisation : Lise Debout, 2012



À la différence de ces formes alternatives de service, la forme de service proposée ici crée un **système** et une nouvelle forme de filière systémique. Dans l'organisation du service entérinée en 2010, si l'un des maillons de la chaîne fait défaut, le système en lui-même est menacé (à la différence des situations présentées plus haut).

4/ L'existence d'un gouvernement urbain ?

Si l'existence d'un réel gouvernement urbain n'est pas avérée dans le cadre de la gestion des déchets au Caire Nord et Ouest, en revanche c'est bien à un mode de « gouverner » qu'on a affaire puisque par la coordination des actions et la pérennité des

institutions (contrats de l'entreprise et contrats de sous-traitance) la possibilité d'atteindre des objectifs déterminés est rendue possible. De même, la rédaction des nouveaux contrats met en place des procédures de régulation formelles et pérennes des conflits. La possibilité de structurer et de coordonner l'action permet d'atteindre les objectifs d'intérêt général propre au service public. Afin de mettre en place ces relations et de fixer ce mode de « gouverner », les acteurs se sont dotés d'institutions pérennes. Les chiffonniers travaillent par l'intermédiaire de contrats de sous-traitance et le contrat de Ama Arab a été modifié de sorte à intégrer légalement, les modes de résolution des conflits. De même, les relations hors contrat entre l'entreprise, la CCBA et le gouverneur (fig. 18), qui correspondaient à des influences non institutionnelles, ont été institutionnalisées dans le nouveau contrat par l'introduction du gouvernorat dans les procédés de régulation. C'est donc, en grande partie, les institutions qui encadrent l'existence d'un gouvernement urbain dans ce cas.

✱

✱ ✱

La situation du service de gestion des déchets au Caire sur les territoires de Ama Arab est donc très différente des autres situations que nous avons présentées (Giza/IES et Alexandrie/Véolia). Et cela à plusieurs égards : d'un point de vue de l'opération et d'un point de vue de la gestion.

- Du point de vue de l'opération, la situation du Caire Nord et Ouest se différencie des autres par la forme du service mis en place, et l'invention d'une filière originale. La filière mise en place a créé non pas un système avec son autonomie propre et qui viendrait se surimposer ou s'accommoder d'un autre, mais a bel et bien créé un **système** à part entière. La filière d'AMA Arab n'est pas composée uniquement des segments sous sa seule opération mais bien de tous les segments. La formalisation de ces relations par l'intermédiaire des contrats de sous-traitance et par un contrôle rapproché, met en place une **relation organique** entre les deux systèmes qui ne peuvent s'autonomiser l'un de l'autre. Cette forme de service qui a été facilitée par la structuration de la communauté des chiffonniers au Caire ne s'explique pas seulement par cela puisque certaines entreprises de ce gouvernorat ne coordonnent pas leurs activités avec les chiffonniers.

- Du point de vue de la gestion, la situation est différente puisque, contrairement aux autres entreprises, Ama Arab s'est engagée dans de nouveaux documents avec la CCBA et dispose d'un cadre de **régulation pérenne** unique.

On pourrait penser que cette relation facilitée entre les parties pourrait être liée à la personnalité des autorités publiques au gouvernorat du Caire. Ce n'est pas complètement le cas. L'exemple des autres entreprises sur ce territoire le montre. EES, entreprise espagnole qui opère le Caire Est, n'a pas accédé à de nouveaux contrats et n'a modifié sa filière que de façon partielle et sous pression de la CCBA. De même, Europa 2000, entreprise égyptienne opérant le Sud du Caire, n'a pas fait évoluer sa filière. Elle adopte au contraire la même position face aux chiffonniers que IES et choisit de les tolérer en adaptant tacitement sa collecte à la leur, se saisissant de l'opportunité que représente cette opération gratuite.

La différence fondamentale de la situation au Caire Nord et Ouest est le dépassement du *statu quo* pour l'**invention** et la **construction de systèmes d'opération et de gestion**. En effet, Ama Arab et la CCBA ont seules réussi, ensemble, à entrer dans une démarche constructive et évolutive qui est nécessairement le fruit d'arrangements entre les parties. C'est pourquoi, seul le service fourni dans ces zones a évolué depuis la délégation initiale, il y a 9 ans.

Conclusion chapitre 6 : La création locale de gouvernements urbains

La présentation détaillée de ces études de cas montrent que les conditions d'adaptation aux réalités territoriales et de l'atteinte des objectifs de service public sont liées à différents facteurs.

1/ Les compétences de l'entreprise comme gage d'un service public universel ?

Ce chapitre, centré sur les opérateurs du service de gestion des déchets pourrait laisser penser que leurs compétences sont primordiales dans la bonne mise en œuvre du service. Mais le cas de Véolia montre que des capacités financières, cognitives et opérationnelles ne sont pas le gage d'une immersion dans le territoire d'exploitation et du respect des objectifs de service public. Au contraire, les contraintes liées à l'image du groupe, en partie, n'ont pas permis au service de s'adapter aux réalités territoriales égyptiennes (forme urbaine, habitudes sociales et secteur informel). Cette suprématie cognitive a conduit à une inversion de l'équilibre de la DSP théoriquement en faveur des autorités délégantes, vers un équilibre en faveur de l'entreprise. Dans le cadre d'un manque d'emprise de l'autorité délégante sur l'administration et l'opération du service, l'universalité et l'égalité de la fourniture du service n'ont pas été atteints.

De même, dans le cas de IES, les capacités financières et cognitives de l'entreprise et sa politique d'installation ouverte aux particularités de ses territoires d'exploitation, ont permis une adaptation partielle, mais n'ont pas suffi au respect des objectifs opérationnels et symboliques du service public de gestion intégrée des déchets ménagers. En effet, le manque de coopération des autorités locales, parties prenantes du service, a conduit à des blocages financiers et décisionnels qui ont compromis la mise en œuvre d'un service égal et universel. De même, la faible « recrutabilité » des chiffonniers de Giza n'a pas permis de déboucher sur des accords formels avec eux.

Dans le cas de Ama Arab, la souplesse de l'entreprise, son inventivité technique et opérationnelle, sa sécurité financière et son pouvoir opérationnel ont été primordiaux dans son adaptation aux différentes caractéristiques territoriales du Caire. La comparaison entre la fourniture du service dans le Caire Nord et Ouest (Ama Arab) et le Caire Sud (Europa 2000)

et Est (EES) pourrait confirmer que c'est bien le rôle de l'entreprise qui fait la différence dans la qualité de la fourniture du service, puisque ces entreprises dialoguent avec le même interlocuteur (CCBA). Effectivement, elle parvient à une desserte quasi-universelle dans le premier cas, tandis que dans les deux derniers, la collecte n'est que partielle. Néanmoins, le rapprochement avec la situation de Giza, permet de conclure que l'atteinte des objectifs de service public en termes d'égalité et d'universalité de la desserte dans le cas de Ama Arab résulte d'autres facteurs. Le cas de Giza montre en effet que, bien que l'entreprise IES ait les mêmes prédispositions à l'adaptation territoriale (sécurité financière, volonté de travailler avec le secteur informel), son ouverture n'est pas suffisante face aux autorités locales fermées et hégémoniques. Les ressources des entreprises ne sont donc pas suffisantes à l'adaptation du service aux réalités territoriales.

2/ La nécessité d'une double dimension institutionnelle et horizontale

L'observation d'un mode de « gouverner local » par l'intermédiaire de la gestion des déchets, dans ces trois situations, conduit à des résultats différents. Le cas de Ama Arab, comme le montre le tableau ci-dessous, présente l'originalité de la mise en place d'un mode de gestion locale qui permet l'atteinte des objectifs déterminés par l'intermédiaire d'une coordination des actions et de dispositifs de résolution des conflits. Cette situation fait le lien entre la construction d'un gouvernement urbain et un mode de « gouverner ».

□ *La relation entre dispositifs de gouvernement et mode de gouverner*

Le tableau ci-dessous montre, néanmoins, que c'est plutôt dans les fins que dans les moyens, que la situation du Caire Nord et Ouest diverge des autres. Ce constat conduit donc à questionner le lien entre les dispositifs de gouvernement et la gestion urbaine dans nos trois études de cas.

Tableau 29. Comparaison des modes de gouvernements urbains dans les trois cas d'étude

Gouvernement urbain				
		Véolia et le gouvernorat d'Alexandrie	IES et GCBA Giza	Ama Arab et CCBA Caire Nord et Ouest
Moyens	Autonomie financière	Non	Non	Non
	Autonomie politique (de gestion)	Oui	Non (intervention des autorités nationales)	Oui
	Représentativité de la population	Non	Non	Non
	<i>Accountability</i> (Responsabilité, imputabilité, reddition)	Oui	Oui	Oui
	Pérennité des institutions	Oui	Partiellement (pas de pérennité des relations avec le secteur informel)	Oui
Gouverner				
		Véolia et Alexandrie	IES et Giza	Ama Arab et CCBA
Fins	Atteindre des objectifs déterminés	Non	Non	Oui
	Coordonner des actions	Non	Partiellement (coordination tacite)	Oui
	Résoudre les conflits	Non	Non	Oui
	Servir l'intérêt général	Non	Partiellement	Oui

Une approche croisée institutionnelle et horizontale, nous permet de tirer différentes conclusions de nos études de cas.

1/ Un type de gouvernement ne détermine pas les finalités qu'il se donne et que les dispositifs d'un gouvernement urbain peuvent être en place sans l'existence d'un « gouverner local ». C'est ce que l'on peut conclure de la situation à Alexandrie où l'existence des dispositifs institutionnels nécessaires à l'établissement d'un gouvernement urbain (c'est-à-dire local) ne signifie pas une coordination des acteurs afin de résoudre les conflits et d'atteindre des objectifs d'intérêt général. C'est ce qui conduit à la situation de *statu quo* précédemment décrite. Un gouvernement local institué ne se suffit pas à lui-même.

2/ Mais, un gouvernement fort n'obtient pas de meilleurs résultats. Le cas de IES présente une situation qui pourrait être qualifiée de « supra-gouvernement » à double titre. En premier lieu parce que l'entreprise est extrêmement bien contrôlée par l'autorité

délégante qui assume en cela son rôle de responsable. Ensuite, parce que, face aux difficultés qui s'ensuivent, le gouvernement central intervient dans la gestion du service de façon ponctuelle en contournant les autorités locales. Ce cas montre qu'un contrôle étroit du gouvernement local ne garanti pas le service des objectifs déterminés. Il montre également que l'intervention du gouvernement central dans la gestion du service local, n'est pas gage d'un contrôle du service et de son adaptation aux territoires locaux.

3/ Le cas de IES montre aussi qu'une ouverture à une gestion horizontale (tentative d'intégration des chiffonniers, tolérance et adaptation) ne peut pas fonctionner dans le cadre où elle n'est que partielle en termes d'acteurs concernés, de formalisation et de pérennisation des relations (absence de contrat, prise en compte tacite).

4/ Le cas de Ama Arab, quant à lui, présente une situation mixte d'un gouvernement urbain structuré et d'une gestion horizontale. En effet, dans ce cas, le délégant exerce son pouvoir de contrôle sur l'entreprise sans, cependant, se fermer au dialogue avec elle. De plus, le délégataire et l'autorité délégante ont ouvert un dialogue et une coopération élargie avec les acteurs de la gestion des déchets au niveau local. Néanmoins, nous avons insisté précédemment sur une gestion horizontale relative. En effet, si une large gamme d'acteurs sont invités à la gestion des déchets et coordonnent leurs actions, il ne sont pas néanmoins sur un pied d'égalité dans la prise de décision. L'horizontalité, dans ce cas, fait donc uniquement référence à une coordination entre acteurs locaux et non pas à leur égalité dans la prise de décision.

□ *Qu'est ce qui permet au gouvernement urbain de gouverner ?*

Si un dispositif de gouvernement urbain peut ne pas parvenir à ses fins, qu'est ce qui permet alors à un « gouvernement urbain de gouverner »?

Le rapprochement du cas de Ama Arab avec les autres situations permet de tirer plusieurs conclusions quant aux éléments nécessaires à la mise en place d'un gouvernement urbain (en termes de fins et de moyens) dans la gestion des politiques publiques en Égypte.

Cette situation n'est pas permise par la simple existence des outils de gouvernement (contrat, responsabilité, contrôle, etc.), mais découle de différents facteurs. Tout d'abord, les cas du Caire Nord et Ouest signifie qu'il est nécessaire que les autorités locales assument leur rôle de responsables dans une démarche coopérative (horizontalité relative). De même, qu'il est nécessaire que l'entreprise adopte la même position d'ouverture et qu'elle ait les moyens techniques et financiers de se maintenir sur le marché. Enfin, que les sous-traitants soient

suffisamment intégrables au mode de gestion mis en place, notamment en termes de main d'œuvre et d'équipements. **L'atteinte d'objectifs déterminés nécessite donc l'existence d'un gouvernement urbain dans sa nature institutionnelle et horizontale (au sens de locale).**

3/ Vers la création locale d'un mode de gouvernement urbain

Ces situations montrent que l'État, s'il tente de maintenir son ascendant sur l'administration des politiques publiques au niveau local n'y parvient pas directement dans le cas de la gestion des déchets. Cela pour deux raisons.

Tout d'abord, la malléabilité du service de gestion des déchets, les différences territoriales et les initiatives de captation de la ressource, contraignent la possibilité d'une mise en place homogène de la gestion des déchets, de même qu'un contrôle de toute la filière. En effet, comme l'a montré le chapitre 4, la mise en œuvre d'un système intégré de gestion est contrecarrée par des actions nombreuses, peu prévisibles et irrégulières, accentuées par les réalités économiques et sociales des territoires locaux égyptiens. Le contrôle opérationnel de la gestion des déchets, par l'intermédiaire d'une gestion centralisée, est un exercice complexe dans les territoires égyptiens.

Ensuite, la délégation de service public, par la relation contractuelle locale qu'elle met en place entre les autorités de nettoyage ou les gouvernorats et les entreprises, place ces autorités locales dans une forme d'autonomie vis-à-vis du gouvernement central, même si elles dépendent de l'État. Ce sont en effet elles qui sont directement chargées du dialogue avec l'entreprise privée. Or, dans la mesure où elles ont le pouvoir de contrôle sur cette dernière, elles disposent d'un pouvoir de coercition légitime qui leur donne le droit, et le moyen, d'exercer leur autorité directement sans l'intermédiaire du gouvernement central. Par certains aspects, la mise en œuvre du service échappe donc au gouvernement central. Comme l'illustre la situation de Giza, son intervention directe ne permet pas à l'État de reprendre le contrôle du service dans le cadre d'une position d'hostilité stricte de l'autorité délégante. La responsabilisation des autorités locales court-circuite donc, en partie, l'État.

Dans cette nouvelle forme de « gouvernement urbain », mis en place par la territorialisation de la réforme de la gestion des déchets par délégation de service public, les autorités locales possèdent de nouveaux pouvoirs qui leur permettent une forme d'autonomie dans la décision et la gestion locale. Ils passent essentiellement par leur responsabilité et la relation contractuelle. Cependant nous avons vu dans le chapitre 5 qu'elles avaient des difficultés à assumer ces responsabilités du fait de leur manque de ressources cognitives et financières. Néanmoins, le cas du Caire montre que par une institutionnalisation de l'action collective (entreprises et chiffonniers), les autorités locales

parviennent à tirer profit des ressources des acteurs du territoire de sorte à compenser leurs déficiences. Dans cette institutionnalisation, elles ne sont pas seulement dans une démarche de contrôle comme c'est le cas vis-à-vis d'autres acteurs de la société civile comme les associations ou les régulations traditionnelles des conflits (chap. 2). Au contraire, elles sont dans une démarche de coproduction. De même, elles ne sont pas simplement dans un rapport de délestage de leurs responsabilités, mais agissent davantage dans le sens d'une potentialisation de la capacité des acteurs privés formels et informels, puisque ces derniers restent des pourvoyeurs de service et sont payés pour ce faire. C'est en grande partie parce qu'elles ont cet ascendant financier sur eux, que les autorités peuvent jouer de leur influence. En tant que débiteurs, elles bénéficient d'une autonomie de gestion et financière — même si partielle — vis-à-vis de leurs créanciers.

De sorte à parvenir à la mise en place d'un système¹⁰⁶, c'est-à-dire une relation organique entre les protagonistes de la gestion des déchets, ce mode de gestion locale a eu besoin de créer des institutions (contrats de sous-traitance, organismes de régulation et de contrôle, contrats amendés pour un nouveau service, etc.). En rationalisant la gestion et en créant des institutions destinées à desservir une population considérée comme un ensemble, les acteurs de la gestion des déchets au Caire Nord et Ouest ont créé un système, une forme de « gouvernement urbain ». Le rapprochement du tableau 29 ci-dessous, avec le tableau 5 (conclusion chap. 2) présentant la nature des gouvernements locaux en Égypte confirme l'évolution de la gestion locale dans ce processus.

Dans ce procédé, il y a eu renversement. Alors que la réforme mise en place par le gouvernement central inventait un mode de gouvernement de toutes pièces, la structuration des intérêts locaux et l'endossement des responsabilités locales de la part des autorités locales, ont conduit à l'invention d'un mode de gouvernement urbain d'émanation locale.

¹⁰⁶ Au sens d'un ensemble de pratiques, de méthodes et d'institutions formant à la fois une construction théorique et une méthode pratique (chap.4)

Conclusion générale

Des déchets au gouvernement urbain : « Gouverner local » en régime autoritaire

Ce travail de recherche avait pour objectif d'examiner les conditions d'adaptation locale des politiques publiques en régime centralisé et autoritaire, dans le cadre de gouvernements locaux dont l'autonomie politique et financière est largement limitée. Pour examiner cette question, nous avons choisi d'étudier le service de gestion des déchets ménagers à l'aune d'une double approche institutionnelle (centrée sur le rôle des institutions) et horizontale (centrée sur une gestion coordonnée) des gouvernements urbains. Par cette étude de ce cas et cette méthode, nous souhaitons permettre une appréhension et compréhension du fonctionnement des gouvernements urbains en Égypte en termes de fins et de moyens.

Au cours de ce travail nous avons vérifié deux hypothèses. En premier lieu, que la difficile uniformisation de cette politique publique est liée à la particularité du service de gestion des déchets ménagers et à sa réactivité aux territoires locaux. En effet, sa caractéristique de réseau « mou », c'est-à-dire ne présentant pas d'infrastructures fixes et pouvant être facilement segmentable, fait de ce service un service potentiellement très fluctuant. D'autant plus que la nature de rebut et de ressource du déchet, implique une multitude d'activités autour de l'évacuation et de la récupération qui se satisfont de ces particularités physiques. Ce sont ces éléments qui compliquent la mise en œuvre égale du service sur tous les territoires. Ceci est d'autant plus accentué dans des villes dont l'hétérogénéité socio-économique est très marquée.

En second lieu, nous avons montré que ces adaptations sont le résultat de positionnements différents des acteurs en charge du service ou y prenant part. En effet, les autorités publiques locales ne se saisissent pas de leur responsabilité de façon égale. De même, elles ne disposent pas des mêmes ressources financières et techniques pour mettre en œuvre le service. Mais nous avons également mis en avant que, dans le cadre de ces adaptations, les opérateurs privés ont un grand rôle. En effet, à travers une étude comparative de plusieurs entreprises,

nous avons montré que le positionnement stratégique de celles-ci, les dispose plus ou moins à s'ouvrir aux réalités territoriales (urbaines et sociales) de leurs territoires d'opération.

Néanmoins, les résultats de ce travail permettent d'aller plus loin dans l'explication des possibilités d'adaptation des politiques publiques aux enjeux locaux en Égypte. En effet, plusieurs conclusions peuvent être tirées de l'analyse de notre étude de cas.

1/ Concernant les relations de l'État avec les mobilisations sociales, plusieurs résultats ont été apportés. L'étude de l'histoire de la création du service de gestion des déchets montre que l'État a adopté, vis-à-vis des mobilisations spontanées locales, le même positionnement que pour d'autres types d'actions sociales : encouragement, cooptation et contrôle. En effet, à partir des années 1980, la propreté publique a constitué un enjeu sécuritaire majeur pour l'État central qui, à travers un processus de modernisation de la filière des déchets, a tenté d'institutionnaliser une gestion locale qui lui échappait. Ainsi, dans le cadre des débats concernant les régimes autoritaires, notre étude de cas confirme le redéploiement de l'État dans une sphère qui lui était extérieure, par l'intermédiaire de la réforme de privatisation de la gestion des déchets. En créant des instruments (stratégie, taxes, délégation de service public), l'État entendait se doter d'outils de gouvernement à même de lui assurer un contrôle du secteur. Néanmoins, les résultats de notre étude montrent une présence discutable de l'État dans la gestion de ce service. S'il est toujours un acteur important de la gestion des déchets ménagers, la primauté de la décision ne lui revient pas directement. La réalité de la mise en œuvre des réformes au niveau local, éloignée des ambitions initiales du gouvernement central, est l'illustration de cet échec de contrôle. Ce « retrait » de l'État central est en grande partie lié au service de gestion des déchets dont le caractère « mou », contingent et fragmentable, complique la maîtrise centralisée. Cette diversification est d'autant plus prégnante que les inégalités territoriales sont importantes. Par l'intermédiaire de ce service, l'État a vu son projet de réforme défié par les inégalités socio-spatiales de son territoire.

2/ Le deuxième apport de ce travail repose précisément sur cette nature particulière du service de gestion des déchets ménagers au sein des débats concernant les recherches sur les services urbains en réseau. En introduction de ce travail, nous avons présenté ses particularités physiques et ses différences au regard des autres services en réseau. Ces services que sont l'eau, le gaz, l'électricité et l'assainissement, et que l'on pourrait qualifier de « durs », sont en effet caractérisés par une dynamique centripète/*top-down*, par une gestion centralisée souvent nationale, par une distribution souterraine et une connectivité par réseaux fixes. De même, ils concernent une ressource, et leur coût est, pour cela, recouvert par l'intermédiaire de la facturation. Ces caractéristiques sont, pour les théoriciens des

services en réseau (Coutard, 2010), le gage de leurs capacités intégratrices. Dans le cadre d'un réseau « mou » qui se différencie en tous points de ces réseaux traditionnels, ses capacités intégratrices pouvaient légitimement être questionnées.

Cependant, le cas de l'entreprise Ama Arab au Caire Nord et Ouest, montre qu'au contraire, l'extrême malléabilité de ce réseau peut permettre l'intégration urbaine, dès lors que les acteurs en charge de son opération savent tirer les meilleurs bénéfices de cette « mollesse ». Contrairement à d'autres réseaux mis au défi par les inégalités territoriales des pays du Sud, le service de gestion des déchets proposé au Caire Nord et Ouest n'est pas une solution palliative à un réseau défaillant, mais propose bien une autre forme originale institutionnalisée de service permettant d'atteindre des objectifs universels d'égalité de desserte et d'équité. Ce résultat montre que le renoncement au modèle intégré des réseaux ne conduit pas automatiquement à l'inégalité de fourniture (différenciation du service) ni à la fragmentation urbaine (desserte partielle).

3/ Ces adaptations sont la conséquence d'une coordination institutionnalisée des acteurs dans le but d'atteindre des objectifs déterminés. Cette institutionnalisation d'une forme nouvelle de service, éloignée des volontés initiales de la réforme, est l'expression de la constitution d'un gouvernement urbain d'origine locale. Par les objectifs qu'elle atteint, elle révèle l'existence d'un mode de « gouverner » local. Ceci est le troisième apport central de cette thèse. En effet, l'étude de la réforme de la gestion des déchets ménagers en Égypte montre la création locale d'une forme de gouvernement urbain dans ce régime autoritaire. L'approche bidirectionnelle que l'on a choisi d'adopter, pour l'étude de la gestion de ce service, démontre que la délégation du service public de gestion des déchets constitue un stimulateur de « gouvernements urbains » pour plusieurs raisons.

- Dans une approche horizontale, le service de gestion des déchets est sujet à une diversité de mobilisations d'acteurs locaux. Leurs actions qui se fédèrent sur le réseau les obligent à se considérer mutuellement et donc, parfois, à dialoguer. Ces actions qu'elles soient coordonnées ou non, modifient localement le service public. De même, la délégation de service public, par l'intermédiaire du contrat de délégation, constitue un cadre qui contraint les acteurs locaux d'un territoire (autorité délégante et délégataire) à se coordonner de façon pérenne dans le but d'atteindre les objectifs contractuellement déterminés. Le contrat dans ce cadre, comme dans d'autres (Gaudin, 2007), agit telle une institution et constitue un outil de gouvernement. Néanmoins, cette contractualisation ne signifie pas une horizontalité pure dans le sens où elle n'annule pas les hiérarchies. En premier lieu parce que la rédaction de ces documents peut altérer cette horizontalité dans la définition des devoirs et droits de chacun. Ensuite, parce que dans la délégation de service public, les autorités délégantes disposent d'importants garde-fous face aux délégataires. La situation du Caire Nord et Ouest, confirme qu'une horizontalité incomplète n'est pas contraire aux objectifs d'intérêt

général puisque, dans ce cadre, les autorités cairotes maintiennent leur ascendant sur le service sans les compromettre. Cette particularité tient aux enjeux de service public qui nécessitent un mode de « gouvernement » dans sa dimension verticale et institutionnelle.

- En effet, l'approche institutionnelle montre que la délégation de service public est un stimulateur de « gouvernement urbain » (dans sa dimension politique) en régime autoritaire. Mais, là aussi, le service de gestion des déchets tient une place particulière. En effet, le recouvrement des frais de ce service par la taxe instaure une responsabilité directe des autorités qui en ont la charge. Ainsi, dans le cas d'une délégation du service de gestion des déchets, le délégataire ne fait pas écran entre les autorités publiques et les usagers, puisqu'il ne se rémunère pas par une facturation auprès de ces derniers. Les autorités publiques sont donc au centre des enjeux du service entre le délégataire et les usagers. C'est cette responsabilité à deux faces qui contribue à autonomiser les autorités locales du gouvernement central. En effet, par le contrat, les autorités locales sont chargées directement du contrôle et du dialogue avec l'entreprise, elles disposent d'un pouvoir de coercition légitime qui leur donne les moyens d'exercer un ascendant direct, sans l'intermédiaire du gouvernement central. De plus, elles sont directement responsables devant la population qu'elles administrent au sens de *accountable* (responsabilité, imputabilité et reddition). Cette responsabilité identifiée face à un service spécifique, est une nouveauté pour les usagers égyptiens et contribue à motiver une revendication de la part de la population qui confirme le lien politique entre les administrés et les responsables locaux.

Cette étude de cas a donc montré la possibilité d'une structuration de gouvernements urbains en régime centralisé et autoritaire. La quête du Graal ne s'est pas révélée si infructueuse que la nature de ce régime le laissait initialement penser. Elle a montré également, que dans cette structuration, des dispositifs de gouvernement ne suffisent pas à l'existence d'un « gouverner local » de même qu'une gestion partagée ne suffit pas à la construction d'un gouvernement.

Cette recherche a donc montré que la gestion des déchets tient une place particulièrement politique dans la gestion urbaine des États centralisés forts. Cette spécificité explique peut-être la préférence de la géographie pour l'étude des services en réseau, tels l'eau, par une approche horizontale des acteurs en jeu, et celle des sciences politiques pour la gestion des déchets afin d'observer la reconfiguration politique locale dans ces pays d'États centralisés forts (Mérino, 2010 ; Quenot, 2010).

L'élargissement de ce travail, dans ses conclusions et résultats, est donc à questionner. Puisque la dimension politique et les capacités simulatrices de gouvernements urbains du service public de gestion des déchets, semblent lui être constitutives, le même ingrédient

devrait produire les mêmes effets dans d'autres contextes. Néanmoins, dans le cadre de notre travail, bien que la dimension politique institutionnelle ait été en partie démontrée, ses effets dans d'autres contextes autoritaires (ou non) restent à examiner. Les différences entre nos trois études de cas, nous invitent à la prudence quant à ces possibles transpositions. De plus, si la dimension politique symbolique de la propreté a été ressentie, elle mériterait d'être plus spécifiquement analysée en Égypte ou ailleurs.

Dans une approche plus horizontale, la spécificité des résultats obtenus par la coordination des acteurs tient effectivement à l'adaptabilité du réseau, mais est aussi liée à la structuration de la communauté des chiffonniers. En effet, ces acteurs de la valorisation des déchets égyptiens ont des capacités techniques (main d'œuvre, équipements, force de travail), un fonctionnement économique et communautaire exceptionnels dans le panorama mondial des activités autour des déchets. De ce fait, l'adaptabilité du réseau, si elle est avérée, nécessite d'être testée et analysée dans d'autres contextes. Il serait particulièrement intéressant d'étudier la question des potentialités intégratrices du réseau « mou » dans le cadre d'un rapprochement comparatif avec un autre service en réseau sur un même territoire présentant de fortes différences morphologiques et socio-économiques.

Enfin, l'observation du gouvernement urbain « en train de se faire » et de l'émergence d'une politique locale, telle que nous la proposons est d'autant plus intéressante dans le cadre de la transformation qu'ont connue les pays du monde arabe entre 2010 et 2011.

Références bibliographiques

- ADHAM K., 2009, "Making or Shaking the State. Urban Boundaries of State Control and Popular Appropriation in Sayyeda Zaynab Model Park", in D. Singerman (dir.), *Cairo Contested. Governance, Urban Space and Global Modernity*, Le Caire, The American University in Cairo Press, pp. 41-62.
- ADJEPOLU G. O., (dir.) 2002, *La gestion des déchets urbains. Des solutions pour l'Afrique*, Paris/Ottawa, Editions Karthala, CRDI, 260p.
- AFFES M.T. et al., 2010, *Le ramassage des déchets dans les villes du Caire et d'Alexandrie Lyon*, Mémoire de Master de Sciences politiques à l'Institut d'études politiques de Lyon, 33p.
- ALBOUY D., 2001, *Jeux d'acteurs autour de la gestion des ordures ménagères dans le Grand Beyrouth : conflits et convergences d'intérêts autour d'un service urbain*, Mémoire de DEA en urbanisme de l'Université Lyon 2, 118p.
- ALLAL A., 2011, "Avant on tenait le mur, maintenant on tient le quartier", *Politique Africaine*, Vol.121, pp. 53-67.
- ALLEAUME G., 1984, "Hygiène publique et travaux publics : les ingénieurs de l'assainissement du Caire (1822-1907)", *Annales Islamologiques*, Vol.20, pp. 151-182.
- ALLÈS C., 2012, "La réforme du secteur de l'eau au Liiban-Sud face à l'urgence de la reconstruction après guerre de juillet 2006", *Géocarrefour*, Vol.85, pp. 141-151.
- ARNAUD J.-L., 1998, *Le Caire, mise en place d'une ville moderne. 1867-1907*, Paris, Actes Sud, 444p.
- ASSAAD R., 1996, "Formalizing the Informal ? The Transformations of Cairo's Refuse Collection System", *Journal of Planning Education and Research*, Vol.16, n°115, pp. 115-126.
- ASSAAD M. et N. GARAS, 1993-1994, "Experiments in community development in a zabbaleen settlement", *Cairo Papers*, Vol.16, n°4, 70p.
- BAER G., 1968, "The Beginnings of Municipal Government in Egypt", *Middle Eastern Studies*, Vol.4, n°2, pp. 118-140.
- BAKKER K., 2003, "Gouvernance urbaine et service de l'eau : la participation du secteur privé à Djakarta (Indonésie)", in G. SCHNEIER et B. de GOUVELLO (dir.), *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation*, Paris, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, pp. 165-182.
- BARLES S., 2005, *L'invention des déchets urbains, France : 1790-1970*, Seyssel, Champ-Vallon, 297p.
- BAUBY P., 2011, *Service public, services publics*, Paris, La documentation Française, 231p.
- BEHAIRY H., 2003, *Gouvernement environmental policy making, private sector participation in solid waste management in Egypt : a case of Alexandria Governorate*, Master en science politique, American University of Cairo, 168p.
- BEN NEFISSA S. et B. DESTREMEAU, 2011, *Protestations sociales, révolutions civiles*, Paris, Armand Colin, 240p.
- BEN NEFISSA S., 2005, "Les assemblées d'arbitrage en Égypte", *Égypte Monde Arabe*, Vol.3, n°1, pp. 55-72.
- BEN NEFISSA S. et G. EL-KADI, 1998, "Les ONG en Égypte : un nouvel acteur de la gestion urbaine ?", in P. SIGNOLES, G. EL KADI et R. SIDI BOUMEDIENNE (dir.), *L'urbain dans le monde arabe*, Aix-en-Provence, IREMAM, pp. 319-338.
- BEN NEFISSA S., 1991, "Zakât officielle et zakât non officielle aujourd'hui en Égypte", *Égypte/Monde Arabe*, Vol.1, n°7, pp. 105-120.

- BEN NEFISSA S., 2000, "ONG, gouvernance et développement dans le Monde Arabe", in *NGOs and governance in the Arab Countries*, 29-31 mars, Le Caire, 31p.
- BEN NEFISSA S., 2005, "*Le pouvoir local en Égypte entre les fonctionnaires, les élus et l'Etat égyptien*", in B. Jean-François (dir.), *Paroles d'experts : étude sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala, pp. 365-400.
- BEN NEFISSA S., 2009, "Cairo's City Government. The Crisis of Local Administration and the Refusal of Urban Citizenship", in D. Singerman (dir.), *Cairo Contested. Governance, Urban Space and Global Modernity*, Cairo, The American University in Cairo Press, pp. 177-198.
- BEN NEFISSA S., 2011, "Révolutions arabes : les angles morts de l'analyse politique des sociétés de la région", *Confluences Méditerranée*, Vol.77, n°2, pp. 75-91.
- BEN NEFISSA S., S. EID, et al., 2000, "Règlements des conflits et ordre politique urbain au Caire : les faux semblants des Jalassat Orfia", in J.L. Roy (dir.), *Un passeur entre les mondes, le livre des Anthropologues du Droit, disciples et amis du Recteur Michel Alliot*, Paris, Publications de la Sorbonne, pp. 207-226.
- BERNARD-MAUGIRON N., 2007, "Vers une plus grande indépendance du pouvoir judiciaire en Égypte ?", *Revue internationale de droit comparé*, Vol.59, n°1, pp. 79-105.
- BERTIN G., 1975, *Les sociétés multinationales*, Paris, Presses Universitaires de France, 246p.
- BERTOLINI G. et M. BRAKEZ, 1997, "Le déchet, indicateur social : le cas des ordures ménagères à Agadir (Maroc)", *Géographie et cultures*, Vol.24, pp. 91-111.
- BERTOLINI G., 2005, *Economie des déchets des préoccupations croissantes de nouvelles règles de nouveaux marchés*, Paris, Editions Technip Environnement, 188p.
- BLUNDO G. et J.-P. OLIVIER DE SARDAN, 2001, "Introduction au thème", *Politique Africaine*, vol. 83 ?, pp. 5-8.
- BLUNDO G., 2001, "Négocié l'État au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise", *Autrepart*, pp. 75-90.
- BOCQUET D., 2006, "Les réseaux d'infrastructures urbaines au miroir de l'histoire : acquis et perspectives", *Flux*, Vol.3, n°63, pp. 6-16.
- BONTE P., M. IZARD, et al., 2002, *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, Paris, Presses universitaires de France.
- BORRAZ O. et P. LE GALÈS, 2011, "Urban Governance in Europe : The Government of What?", *Pôle Sud*, Vol.32, pp. 137-151.
- BOUSQUET A., 2006, *L'accès à l'eau des citoyens pauvres : entre régulations marchandes et régulations communautaires (Kenya, Tanzanie, Zambie)*, Doctorat de géographie aménagement, Université de Paris 1 Panthéon la Sorbonne, 567p.
- BRUMBERG D., 2005, *Democratization versus Liberalization in the Arab World: Dilemmas and Challenges for U.S. Foreign Policy*, Strategic Studies Institute, p. 24.
- CAHEN C., 1959, "Mouvements populaires et autonomisme dans l'Asie musulmane du moyen âge, II", *Arabica*, Vol.6, n°1, pp. 25-56.
- CAMAU M. et G. MASSARDIER, 2009, "Introduction. Revisiter les régimes politiques", in M. CAMAU et G. MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentations et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, pp. 7-39.
- CAROTHERS T., 2002, "The end of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy*, Vol.13, n°1, pp. 5-20.
- CATUSSE M. et K. KARAM, 2009, "Le "développement" contre la représentation ? La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc", in M. CAMAU et G. MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentations et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, pp. 85-120.
- CAVÉ J., 2009, "Les Petits Opérateurs Privés (POPs) de la distribution d'eau à Maputo : le défi du métissage d'un système sociotechnique", *Flux*, n°76/77, pp. 51-61.
- CAVÉ J., 2009, *Gestion des déchets dans les villes moyennes des pays émergents. État des lieux en Inde et au Brésil*, Paris, AFD, 55p.

- CHALMIN P. et C. GAILLOCHET, 2009, *Du rare à l'infini : panorama mondial des déchets 2009*, Paris, Economica, 441p.
- CHEVALIER J., 2005, *Le service public*, Paris, PUF, p.127.
- CHIFFOLEAU S., 1997, *Médecines et médecins en Égypte. Construction d'une identité professionnelle et projet médical*, Paris/Lyon, L'Harmattan/ Maison de l'Orient et de la Méditerranée, 334p.
- CLAVAL P., 2005, *L'étude géographique des réseaux au croisement des théories de la communication et des relations institutionnalisées.*, consulté le 02/02=2008, http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2005/claval/article.htm..
- CLÉMENT F., 1992a, "Genèse d'une réforme : du discours à la réalité", *Égypte Monde Arabe*, n°9, pp. 103-163.
- CLÉMENT F., 1992b, "Vers une économie libérale. Introduction", *Égypte Monde Arabe*, n°9, pp. 7-11.
- COING H., 1996, "Mimétisme ou métissage ?", *Annales des Ponts et Chaussées*, n°80, pp. 58-63.
- COING H., 2004, Décentralisation et gérance privée à Monagas : à quoi servent les contrats ?, Lyon, Réseau ville GDR, 12p, http://pastel.archives-ouvertes.fr/docs/00/50/34/62/PDF/16_Bibliographie.pdf
- COUTARD O., 2008, "Placing splintering urbanism : Introduction", *Geoforum*, Vol.39, pp. 1815-1820.
- COUTARD O., 2010, "Services urbains : la fin des grands réseaux ?", in J. LÉVY et O. COUTARD (dir.), *Ecologies urbaines*, Paris, Economica. pp. 103-129.
- COUTARD O., 2011, "Appel à intérêt scientifique ", in *Séminaire Mutations des services urbains : processus et enjeux*, Paris.
- DAHL R., 1960, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin.
- DARMAME K., 2006, *Enjeux de la gestion du service d'eau potable à Amman (Jordanie) à l'épreuve du partenariat public-privé*, Thèse de géographie, Université Paris X Nanterre, 283p.
- DE GOUVELLO B. et J.-M. FOURNIER, 2002, "Resistances locales aux "privatisations" des services de l'eau : les cas de Tucuman (Argentine) et Cohabamba (Bolivie)", in Sylvie JAGLIN et E. DORIER-APPRIL (dir.), *Gérer la ville, entre le global et le local*, Géménos, Autrepart, pp. 69-82.
- DE GOUVELLO B., 2001, "La réorganisation des services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. Dynamique de "re-territorialisation" et processus d' "apprentissage productif" ", *Flux*, n°44, pp. 36-45.
- DE GOUVELLO B., 2003, "Les multiples visages de la réorganisation des services d'eau dans les villes argentines", in G. Schneier et B. de Gouvello (dir.), *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation*, Paris, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, pp. 235-251.
- DE MIRAS C., 2010, "Les services urbains de distribution d'eau potable et d'assainissement au Maroc ou les exigences de l'émergence", *Géocarrefour*, Vol.85, pp. 119-127.
- DE PAS D., 2009, "Gestion des déchets solides dans la région de Damas. Les filières informelles de recyclage", In : Séminaire urbain, Damas, IFPO, 9p., <http://www.ifporient.org/node/556>
- DE SARDAN O., 2001, "La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée", *Autrepart*, Vol.20, pp. 61-73.
- DE SILGUY C., 1996, *Histoire des hommes et de leurs ordures : du Moyen-âge à nos jours*, Paris, Le Cherche-midi, 225p.
- DE SWAAN A., 1995, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 377p.
- DEBOULET A., 2000, "Apprendre à faire la ville. Les compétences à l'épreuve de la restructuration urbaine (Islmailiya, Égypte)", in I. Berry-Chikhaoui et A. Deboulet (dir.),

- Les compétences des citoyens dans le monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*, Paris, Karthala, pp. 313-340.
- DEBOUT L. et B. FLORIN, 2011, "Chiffonniers contre entreprises privées internationales ? Résistances, adaptations et négociations des acteurs formels et informels face à la réforme de la gestion des déchets au Caire", *Égypte Monde Arabe*, Vol.7, pp. 31-59.
- DEBOUT L., 2007, *La libéralisation/modernisation en Égypte, la possibilité d'une réforme de la gestion urbaine ? Le cas pionnier de la privatisation de la collecte des ordures ménagères au Caire et son impact sur la gestion de la métropole*, Mémoire de Master d'urbanisme, Institut Français d'Urbanisme-Paris VIII, 82p.
- DEBOUT L., 2010, "La gestion des déchets en Jordanie : la mondialisation au risque de l'identité nationale ? ", in M. Ababsa et R. Daher (dir.), *Villes et citoyenneté en Jordanie*, Beyrouth, Cahier de l'IFPO, n°6; pp.233-253.
- DEBOUT L., 2011, "Making a virtue of necessity: recycling solid waste by the poor, for the poor", in Horwood, C. (dir.), *Cairo: a city in transition*, Nairobi (Kenya), UN-Habitat, The American University in Cairo, pp.150-152.
- DEBOUT L., 2012, « « Réseau mou » et intégration urbaine. Particularités du service de gestion des déchets »; *Flux*, n°87, janvier-mars, p. 7-17.
- DEBOUT L., 2010, *Partenariats public-privé et gestion locale des déchets en Égypte*, Non publié, AFD, 70p.
- DEBOUT L., 2010, *Solid waste management cycle in northern Cairo*, Cairo, COSPE, 55p.
- DELAIRE Y., 2008, *La délégation des services publics locaux*, Paris, Berger-Levrault, 431p.
- DELEUIL J.-M., 2002, "La population comme ultime ressource. La gestion des déchets ménagers à Rio de Janeiro", in H. Botta, J.-M. Deleuil (dir.), *Enjeux de la propreté urbaine*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes. pp. 145-153.
- DEPAULE J.-C. et G. EL KADI, 1990, "New settlements : une réponse à la surpopulation ? ", *Égypte Monde Arabe*, Vol., pp. 187-198.
- DEPAULE J.-C. et P. TASTEVIN, 2006, "Deux ethnologues dans le métro", *Égypte/Monde Arabe*, Vol.3, n°3, pp. 23-24.
- DESVAUX P., 2009, Les impacts de la délégation de la gestion des déchets au Caire sur la filière informelle des ordures, Mémoire de master 1 en géographie, Université François Rabelais, 50p.
- DIETMANN D., 2005, *Déchets ménagers : le jardin des impostures*, Paris, L'Harmattan, 160p.
- DOLLET S., 2003, "Le cas des zabbâlin du Caire : compte rendu d'un mémoire de DEA, une communauté locale face à la modernité", *Lettre de l'OUCC*, Vol.5, pp. 34-44.
- DOLLET S., 2003, *Une communauté traditionnelle face à la modernité : le cas des zabbalin du Caire*, Mémoire de DEA de Science politique comparative, Université de droit, d'économie et des sciences sociales Aix-Marseille II, 191p.
- DORIER-APPRILL E., 2006, "La gestion de l'eau et des déchets dans les villes des PVD", in E. DORIER-APPRILL (dir.), *Ville et environnement*, Paris, Sedes, pp. 385-413.
- DORMAN W.J., 2009, "Of Demolition and Donors. The Problematics of State Intervention in Informal Cairo", in D. Singerman (dir.), *Cairo Contested. Governance, Urban Space and Global Modernity*, Cairo, The American University in Cairo Press, pp. 269-20.
- DROZ-VINCENT P., 2004, *Moyen Orient : Pouvoirs autoritaires, sociétés bloquées*, Paris, PUF, 305p.
- DUBOISSON-QUELLIER S., 1999, "Le prestataire, le client et le consommateur. Sociologie d'une relation marchande", *Revue Française de Science Politique*, Vol.40, n°4, pp. 671-688.
- EL KADI G., 1987, *L'urbanisation spontanée au Caire*, Tours, URBAMA/ORSTOM, 383p.
- EL KADI G., 1993, "Le tremblement de terre en Égypte. Analyse de la presse", *Égypte Monde Arabe*, Vol.14, pp. 161-196.

- EL-KADI G., 2001, *L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens. Etude sub-régionale : Égypte, Libye*, PNUE, PAM, Plan Bleu, Programme d'Actions Prioritaires, 77p.
- EL-SAYYED M.K., 2011, "Économie politique de la croissance : du capitalisme d'État à la libéralisation", in V. Battesti et F. Ireton (dir.), *L'Égypte au présent. Inventaire d'une société avant révolution*, Paris, Sindbad/Seuil, p. 405-436.
- FAHMI W. et K. SUTTON, 2010, "Cairo's Contested Garbage: Sustainable Solid Waste Management and the Zabaleen's Right to the City", *Sustainability*, n°2, pp. 1765-1783.
- FAVRE P., 2003, "Qui gouverne quand personne ne gouverne ? ", in P. Favre, J. Hayward et Y. Schemeil (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po., pp. 259-273.
- FERRIÉ J.-N. et J.-C. SANTUCCI, 2006, "Introduction. Dispositifs de démocratisation et dispositifs autoritaires en Afrique du Nord : une mise en perspective", in J.-C.S. Jean-Noël FERRIÉ (dir.), *Dispositifs de démocratisation et dispositifs autoritaires en Afrique du Nord*, Paris, CNRS Editions, pp. 9-18.
- FERRIÉ J.-N., 2005, "La réforme dans le monde arabe. Gradualisme ou transition accélérée ?", *Transcontinentale*, Vol.1, pp. 35-47.
- FERRIÉ J.-N., 2006, "L'entrée dans le "cercle vertueux" : la force des dispositifs démocratiques en Égypte et au Maroc", in J.-C.S. Jean-Noël FERRIÉ (dir.), *Dispositifs de démocratisation et dispositifs autoritaires en Afrique du Nord*, Paris, CNRS Editions, pp. 91-107.
- FERRIÉ J.-N., 2011, "Les ressorts de l'équilibre politique durant la présidence de Hosni Moubarak", in F. Ireton et V. Battesti (dir.), *L'Égypte au présent. Inventaire d'une société avant la révolution*, Paris, Sinbad/Seuil, pp. 323-343.
- FLORIN B., 2010, "Réforme de la gestion des déchets et reconfigurations des territoires professionnels des chiffonniers du Caire", *Géocarrefour*, Vol.85, n°2, pp. 109-118.
- FLORIN B., 2011, "Des cités nassériennes aux villes nouvelles du désert : la fin du logement social ? ", in V. Battesti et F. Ireton (dir.), *L'Égypte au présent. Inventaire d'une société avant révolution*, Paris, Sindbad, Seuil, pp. 129-145.
- FOLLÉA V., et al., 2001, *Revue comparative des modes de gestion des déchets urbains adoptés dans différents pays de la ZPS*, Paris, AFD, 23p.
- FRÉMAUX C., 2007, "Santé et hygiénisme dans les villes du Canal de Suez", *Égypte/Monde Arabe*, Vol.3, n°4, pp. 75-101.
- FURNISS J., 2012, *Metaphors of Waste: Several ways of seeing "Development" and Cairo's Garbage Collectors*, Doctorate of Philosophy, Université d'Oxford, 294p.
- GAUDIN J.-P., 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de sciences po, 233p.
- GAUDIN J.-P., 2007, *Gouverner par contrat*, Paris Presses de Sciences Po, 275p.
- GICQUELAY F. et C. GOURSAT, 2009, *Les déchets au Caire. Situations et habitants*, Mémoire de Master d'Aménagement, Université de Rennes, 48p.
- GICQUELAY F. et A.-S. SARTHOU, 2009, *La gestion des déchets dans la ville de Dakar*, Mémoire de master 1, Université de Rennes, 63p.
- GONZALEZ-LAFAYSSSE, 2010, "Les chiffonniers bordelais à la fin du XIXe siècle", *Ethnologie française*, Vol.3, pp. 521-530.
- GOUHIER J., 2001, *Au-delà du déchet, le territoire de qualité. Manuel de rudologie*, Rouen et le Havre, Presse Universitaire de Rouen et du Havre, pp.240.
- GOUHIER J., 2009, "Déchets", in *Encyclopedia Universalis*.
- GRAHAM S. et S. MARVIN, 2001, *Splintering urbanism: Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Londres/New-York, Routledge, pp. 479.
- GUÉNARD F., 2008, "La promotion de la démocratie : une impasse théorique ?", *Esprit*, n°1, pp. 121-135.

- GUILHOT N., 2001, "La promotion internationale de la démocratie : un regard critique", *Mouvements*, Vol.5, n°18, pp. 28-31.
- GUILHOT N., 2001, "Les professionnels de la démocratie", *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol.139, p. 53-65.
- GUTBERLET J., 2002, "La gestion et le recyclage des ordures dans les bidonvilles : l'expérience de Pedra Sobre à Sao Paulo", in C.B. Henri BOTTA, Jean-Michel Deleuil (dir.), *Enjeux de la propreté urbaine*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romanes, pp. 105-125.
- HAENNI P., 2005, *L'ordre des caïds. Conjurer la dissidence urbaine au Caire*, Paris/Le Caire, Karthala/CEDEJ, 322p.
- HARIK I., 1984, "Continuity and Change in Local Development Policies in Egypt: From Nasser to Sadat", *International Journal of Middle East Studies*, Vol.16, n°1, pp. 43-66.
- HERMET G., 2001, "Les démocraties au vingtième siècle : une comparaison Amérique latine/Europe de l'Est", *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.8, n°2, pp. 285-303.
- HERMET G., 2008, *Exporter la démocratie ?*, Paris, Presses Sciences Po, 138p.
- HEYDEMANN S., 2002, "Defending the Discipline", *Journal of Democracy*, Vol.13, n°3, pp. 102-108.
- HEYDEMANN S., 2002, "La question de la démocratie dans les travaux sur le monde arabe", *Critique internationale*, Vol.17, pp. 54-62.
- HIBOU B., 1998, "Retrait ou redéploiement de l'Etat", *Critique internationale*, n°1, pp. 151-168.
- HIBOU B., 1999, "Introduction au thème : La "décharge", nouvel interventionnisme", *Politique Africaine*, Vol.73, pp. 6-14.
- HIBOU B., 2006, *La force de l'obéissance : Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 363p.
- HOORNWEG D. et B.-T. PERINAZ, 2012, *What a Waste. A Global Review of Solid Waste Management*, in *Urban Development Series Knowledge Papers*, Washington, World Bank, 116p.
- HOPKINS N., 2011, "Les crises environnementales : pollution, conservation, et "mitigation"", in F. Ireton et V. Battesti (dir.), *L'Égypte au présent*, Paris, Sindbad/Seuil, pp. 183-203.
- HUNTINGTON S.P., 1984, "Will more countries become democratic?", *Political Science Quarterly*, Vol.99, n°2, pp. 193-218.
- HUNTINGTON S.P., 1991, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 367p.
- JAGLIN S. et A. DUBRESSON, 1993, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 308p.
- JAGLIN S., 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions, 244p.
- JAGLIN S., 2012/12, "Services en réseaux et villes africaines : l'universalité par d'autres voies ? ", *L'Espace Géographique*, n°41, pp. 51-67.
- JAGLIN S., E. DORIER-APRIL, et al., 2002, *Gérer la ville, entre le local et le global*, Géménos, Editions de l'Aube, 198p.
- JEANNOT G., 1999, "Services publics : l'usager, le client, le consommateur", *Urbanisme*, Vol.307, pp. 53-55.
- JESSOP B., 1998, "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec le cas du développement économique", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Vol.155, pp. 31-49.
- JOLÉ M., 1989, "Le déchet ou "l'autre côté de la limite"", *Maghreb-Machrek*, Vol.123, pp. 207-215.
- JOLÉ M., 1991, "Gérer ses résidus en public. R'Bati, Slaoui, et habitants de Temara aux prises avec leurs déchets", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Vol.53, pp. 32-39.

- JOSSIFORT S., 1995, "L'aventure des villes nouvelles. Vingt ans après, bilan et débats", *Égypte Monde Arabe*, Vol.Première série, n°23, pp. 169-194.
- JOUBE B., 2003, *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Elsevier, 124p.
- JOUBE B., 2005, "La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne", *Géographie, économie, société*, Vol.7, pp. 177-192.
- JOUBE B., 2005, "La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté", *Revue française de science politique*, Vol.55, pp. 317-337.
- KIENLE E., 2001, *A grand delusion. Democracy and economic reform in Egypt*, Londres, Tauris, 283p.
- KIENLE E., 2006, "L'autoritarisme en chantier : L'Égypte entre dispositifs d'ouverture, tendances libéralisatrices et restrictions de rattrapage", in J.-C.S. Jean-Noël FERRIE (dir.), *Dispositifs de démocratisation et dispositifs autoritaires en Afrique du Nord : une mise en perspective*, Paris, CNRS Éditions, pp. 107-121.
- KOHSSTALL F., 2009, "La démocratie renversée". Sur l'usage de la "bonne gouvernance" en Égypte et au Maroc : le cas des réformes de l'enseignement supérieur", in M. CAMAU et G. MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentations et hybridation des régimes*, Paris, Karthala. pp. 241-259.
- LABIB A. et B. TIZIANA, 1991/1, "Le Caire - mégapole perçue par ses habitants", *Égypte/ Monde Arabe*, n°5, pp. 19-40.
- LAFI N., 2005, "Municipalités méditerranéennes : pratique du comparatisme, lecture des changements institutionnels et analyse historique de l'évolution des pouvoirs urbains du XVIIIe au XXe siècle", in N. LAFI (dir.), *Municipalités méditerranéennes. Les réformes urbaines ottomanes au miroir d'une histoire comparée (Moyen-Orient, Maghreb, Europe méridionale)*, Berlin, Klaus Schwarz Verlag, pp. 11-36.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2005, "Introduction : l'action publique saisie par ses instruments", in P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po. pp. 11-44.
- LE GALÈS P., 1995, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, Vol.45, n°1, pp. 57-95.
- LE GALÈS P., 2001, "Étudier les politiques publiques ; les politiques locales et la recomposition de l'action publique", in D. Renard, D. de Bechillon et J. Caillousse (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ.
- LEMERCIER C., 2007, "La construction d'un modèle français de service public avant 1914", *Regards croisés sur l'économie*, Vol.2, n°2, pp. 47-54.
- LORRAIN D. (dir.), 1995, *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 263p.
- LORRAIN D., 2002, "Capitalisme urbains : la montée des firmes d'infrastructures", *Entreprises et histoire*, n°30, pp. 7-31.
- LORRAIN D., 2003, "Gouverner "dur-mou" : neuf très grandes métropoles", *Revue Française d'Administration Publique*, n°107, pp. 447-454.
- LORRAIN D., 2003b, "Retour d'expériences : l'internationalisation de la gestion des réseaux urbains", in G. SCHNEIER et B. de GOUVELLO (dir.), *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation*, Paris, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, p. 219-234.
- LUTHI J.-J., 1998, *La vie quotidienne en Égypte au temps des Khédives. 1863-1914*, Paris, L'Harmattan, 249p.
- MARKOUM J., 2011, *Enjeux de la réforme des services urbains. La mise en place d'un réseau de gaz naturel dans la région du Grand Caire*, Master mention science sociale - recherche, Lyon, ENS, 188p.
- MAYAUX P.-L., 2008, "Retour sur le retrait de Suez de La Paz-El Alto", *Flux*, n°74, pp. 83-91.
- MAYFIELD J.B., 1996, *Local government in Egypt : structure, process and the challenges of reform*, Cairo, American University Cairo Press, 370p.
- MAYHEW H., 1861, *London Labour and the London Poor. Cyclopaedia of the Condition and Earnings*, London, Griffin, Bohn and Company, 583p.

- MAZEROLLE F., 2006, *Les firmes multinationales*, Paris, Vuibert, 282p.
- MÉRINO M., 2010, *Déchets et pouvoirs dans les villes africaines. L'action publique de gestion des déchets à Nairobi de 1964 à 2002*, Pessac, MSH Aquitaine, 372p.
- MOISSERON J.-Y. et F. CLEMENT, 2007, "Changements visibles et invisibles : la question de l'émergence de l'économie égyptienne ?", *Politique Africaine*, n°108, pp. 108-125.
- MULLER P., 2000, "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, Vol.2, n°50, pp. 189-208.
- MULLER P., 2011, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 128p.
- O'DONNELL G.A., 1973, *Modernization and bureaucratic-authoritarianism*, California, Berkerley, University of California, 219p.
- OSMONT A., et al., 2008, *La gouvernance urbaine dans tous ses états. Analyses et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine*, Paris, Ministère des Affaires étrangères français, 79p.
- OTAYEK R., 2009, "Décentralisation et résilience des autoritarismes en Afrique : une relation de cause à effet ? ", in M. CAMAU et G. MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentations et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, pp. 121-140.
- PETITET S., 2002, "Problèmes et limites de la diffusion internationale d'un modèle de gestion des services urbains "à la française", le cas de l'eau potable", *Entreprises et histoire*, n°31, pp. 25-37.
- PETITET S., 2007, "Paris-Buenos Aires et retour, mythes et limites du "modèle français" de gestion des services d'eau potable", *Environnement Urbain - Urban Environment*, Vol. 1, pp. 3-14.
- PIFFERO E., 2009, "Beyond Rules and Regulations: The growth of Informal Cairo", in R. Kipper et M. Fischer (dir), *Cairo's informal areas between urban challenges and hidden potential. Facts. Voices. Visions.*, Cairo, GTZ. pp. 21-27.
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presse de Science-Po., 420p.
- QUENOT H., 2010, *La construction du champ politique local à Accra (Ghana) et Ouagadougou (Burkina Faso). Le cas de la politique de gestion des déchets*, Thèse de science politique, Université de Montesquieu Bordeaux IV, 461p.
- RAYMOND A., 1993, *Le Caire*, Paris, Fayard, 428p.
- REIMER M.J., 1999, "Urban government and Administration in Egypt, 1805-1914", *Die Welt des islams*, Vol.39, n°3, pp. 289-318.
- RÉSEAU PROJECTION, 2009, "De la pré-collecte au traitement - comment prendre en compte tous les maillons de la filière ?", in *Gestion urbaine des déchets*, E-conference, en octobre 2009.
- REY-DEBOVE J. et A. REY, 2012, *Le Petit Robert. Version Numérique.*, *Le Robert*.
- RIGON L., 2005, *I venti anni dell'Ama di Roma. 1985-2005*, Milan, Franco Angeli, 286p.
- ROUYAT J. et al., 2006, *La gestion des ordures ménagères dans les villes secondaires du Sénégal. Vers des politiques municipales incluant les quartiers périphériques*, Editions du GRET, 91p.
- SALAMÉ G., 1991, "Sur la causalité d'un manque : pourquoi le monde arabe n'est-il pas donc pas démocratique ?", *Revue Française de Science Politique*, Vol.41, n°3, pp. 307-341.
- SALAMÉ G., 1994, *Démocraties sans démocrates : politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Paris, Fayard, 452p.
- SCHERRER F., 2006, "L'accès différencié aux services urbains en réseau : proposition d'un cadre analytique", in conférence *L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises*, 28 avril, Rectorat de l'Université de Beyrouth, 8p.

- SÉJOURNÉ M., 2006, *Les politiques récentes de "traitement" des quartiers illégaux au Caire : nouveaux enjeux et configuration du système d'acteurs ?*, Thèse de Géographie, Université François Rabelais de Tours, 602p.
- SÉJOURNÉ M., 2009, "The History of Informal Settlements", in R. Kipper et M. Fischer (dir.), *Cairo's Informal Areas. Between Urban Challenges and Hidden Potential. Facts. Voices. Visions.*, Cairo, GTZ. pp. 147-150.
- SÉJOURNÉ M., SIMS D., 2000, *Residential Informality in Greater Cairo, Typologies, Representative Areas, Quantification, Valuation and Causal Factors*, ECES-ILD, Cairo, non publié, 70p.
- SHARAWI J. S., 1997, *Environmental Policy Making in Egypt*, Florida, University Press of Florida, 95p.
- SHERIF Y., 1999, "Quel partenariat dans un système de gestion urbaine centralisée ? (Égypte)", in P. Signoles (dir.), *L'urbain dans le monde arabe. Politique, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions, pp. 283-295.
- SIGNOLES A., 2004, *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et Etat en formation (1993-2004)*, Thèse de Science Politique, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 690p.
- SIGNOLES A., 2006, "Réforme de l'Etat et transformation de l'action publique. Analyse par les politiques publiques", in E. PICARD (dir.), *La politique dans le Monde Arabe*, Paris, Armand-Colin, pp. 239-261.
- SIMS D., 2010, *Understanding Cairo. The Logic of a City Out of Control*, Cairo, The American University in Cairo Press, 335p.
- SINGERMAN D., 1995, *Avenues of Participation. Family, Politics and Networks in Urban Quarters of Cairo*, Princeton, Princeton University Press, 337p.
- SOLIMAN S., 2004, *Argent de l'Etat et politique. La difficile sortie de l'Etat rentier en Égypte sous Hosni Moubarak*, Thèse de Science politique, Institut d'études politiques de Paris, 310p.
- SORRE M., 1954, *Les fondements de la Géographie Humaine*, Paris, Armand Colin, 440p.
- STIGLITZ J., 2002, *La grande désillusion*, Paris, Le Livre de Poche, 407p.
- STOKER G., 1995, "Regime Theory and Urban Politics", in D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage Publications, pp. 320.
- STOKER G., 1998, "Cinq propositions pour la théorie de la gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Vol.155, pp. 19-30.
- SULLIVAN D.J., 1992, "Extra State Actors and Privatization in Egypt", in I. Harik et D.J. Sullivan (dir.), *Privatization and Liberalization in the Middle East*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press. pp. 24-45.
- VANABALBERGHE P., 2005, *Le partage de l'espace public à Zamalek (Le Caire)*, Lyon IEP, Mémoire de Master de Sciences politiques, Institut d'études politiques de Lyon, 143p.
- VERDEIL E., 2008, "Géopolitiques de l'électricité au Machrek", *Maghreb-Machrek*, n°95, pp. 2-20.
- VIVIEN R., 2010, "L'annulation de la dette du Tiers Monde", *Courrier hebdomadaire*, n°2046-2047, 78p.
- WAHAAB R.A., 2003, "Sustainable Development and Environmental Impact Assessment in Egypt: Historical Assessment", *The Environmentalist*, Vol.23, pp. 49-70.
- YACOB M., 2011, "Associations, ONG et développement", in F. Ireton et V. Battesti (dir.), *L'Égypte au présent. Inventaire d'une société avant révolution*, Paris, Sindbad/Seuil. pp. 385-402.
- YOUSFI H., 2008, *The investment climate in Egypt: Institutions or Relationships as Conditions for Sustainable Reform?*, Paris, AFD, 51p.

Documents, rapports

- A3BEL, ECOCONSERV, et al., 2010, *Private Sector Participation in the Municipal Solid Waste Management Sector in Egypt. Draft Study Report*, Cairo, World Bank, 157p.
- AFFES M.T., C. LESSARD, et al., 2010, *Le ramassage des déchets dans les villes du Caire et d'Alexandrie* Lyon, IEP de Lyon, Master, sous la direction de E. VERDEIL, 33p.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, 1999, *République Arabe d'Égypte. Prêt d'ajustement structurel 1991-1994. Rapport d'achèvement de projet.*, 59p.
- BAYOUMI A., 2004, *Selsela al-mouḥāfazāt al-maṣreyya. Mouḥāfaza al-Iskandereyya*, Le Caire, Center for Political and Strategic Studies, 160p.
- BEHAIRY H., 2003, *Gouvernement environmental policy making, private sector participation in solid waste management in Egypt : a case of Alexandria Governorate*, Cairo, American University of Cairo, Master in Arts, sous la direction de 168p.
- CARANA CORPORATION, 2002, *The Results and Impacts of Egypt's Privatization Program. Special Study*, USAID, 84p.
- CID, 2006, *Economic aspects of informal sector activities in solid waste management*, Cairo, GTZ, 82p.
- CID, 2008, *The informal sector in waste recycling in Egypt*, Cairo, GTZ, 54p.
- COINTREAU-LEVINE S., 1994, *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries. Volume 1. The Formal Sector*, World Bank, 59p.
- COSPE, 2010, *Pilot action on jointly monitoring system in Rod al Farag between the local committee and AAEC*, Le Caire, COSPE, 13p.
- COSPE, 2010, *Presentazione risultati del lavoro svolto nell'ambito della componente AAEC nel progetto "northern Cairo"*, Le Caire, Cospe, 9p.
- COSPE, 2010, *Social Report*, COSPE, 12p.
- EEAA et USAID, 2000, *Solid Waste Management Privatization Procedural Manual*.
- EQL, 1981, *Report n°2. Solid Waste Compnent. First Égypte Development Project*, Cairo, EQL, 155p.
- GICGUELAY F. et C. GOURSAT, 2009, *Les déchets au Caire. Situations et habitants*, Mémoire de Master d'Aménagement, Université de Rennes, 48p.
- GTZ-ERM-GKW, 2004, *Country report-Syria (Final)*, 2 août 2004, 37p.
- GTZ-ERM-GKW, 2004, *Mediterranean Environmental Technical Assistance Programme, Country Report-Egypt (final)*, World Bank, janvier, 33p.
- GTZ-ERM-GKW, 2004, *Rapport du pays-Tunisie (final)*, janvier, 45p.
- GTZ, 2004, *Cases Studies, Cairo*, 33 p.
- GTZ, 2009, *Cairo's informal areas between urban challenges and hidden potential. Facts. Voices. Visions.*, Cairo GTZ, 115p.
- GTZ, 2010, *The Waste Experts: Enabling Conditions for Informal Sector Integration in Solid Waste Management. Lessons learned from Brazil, Egypt and India.*, GTZ, p. 32
- HANDOUSSA H., (DIR), 2008, *Egypt Human development Report 2008. Egypt's Social Contract: the Role of Civil Society*, UNDP, 343p.
- HANDOUSSA H., 2004, *Egypt Human Development Report 2004. Choosing decentralization for good governance*, UNDP, 208p.
- MINISTRY OF STATE FOR ENVIRONMENT et EEAA, 2000, *The National Strategy for Integrated Municipal Solid Waste Management . A Fram Work for Action*, Cairo, 141p.
- MINISTRY OF STATE FOR ENVIRONMENT, 2009, "Adressing the problem", *Beyond Quartely*, Autumn 2009, 4p.
- OCDE, 2007, "Egypt, Key Figures", in OCDE (dir), *African Economic Outlook*. pp. 237-249.
- PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP CENTRAL UNIT, 2009, *Update on the National Program for Public Private Partnership*, Le Caire, 57p.
- QĀBĪL A., 2005, *Selsela al-mouḥāfazāt al-maṣreyya. Mouḥāfaza al-Ġīza*, Le Caire, Center for Political and Strategic Studies, 133p.

- SAID K., 2005, *Selsela al-mouḥāfazāt al-maṣreyya. Mouḥāfaza al-Qāhira*, Le Caire, Center for Political and Strategic Studies, 180p.
- SCHÜBELER P., 1996, *Conceptual Framework for Municipal Solid Waste Management in Low-Income Countries*, UNDP, World Bank, SDC, 59p.
- SHERBINY R. et L. DEBOUT, 2010, *National Study and Case Study of Urban Waste Management, Draft 1.*, Plan Bleu, 29p.

Articles de la presse arabe

- ABŪ ḤAZĪM H., 2009, "Al-Ġīza ta'araf bitaqṣīr charkāt al-naẓāfa wa taḥṣim 40% men mustaḥqātha", *Rūz Al-Yousef*, 13/08/2009.
- AL-ŠARKA AL-QĀBḌA LILMAYĀ AL-ŠARAB WA AL-SARAF AL-SAHĪ, 2011, A`ḍā` maglis al-idāra, consulté le 28/07/11, <http://www.hcww.com.eg/AR/Content.aspx?ID=8>.
- AL-GALĀL M., 2009, "al-ḥal fī 'Idīna..falimāzā lā nebdā ?!", *El-Masri el-Youm*, 22/2/2009, pp. 16.
- AL-HAWĀRĪ M., 2009, "Nafsa tanḍof", *Al-Masri Al-Youm*, 14/09/2009, pp. 2.
- Al-Qahira madīna naẓīfa*, 1998, *Al-Āhrām*, 28 juin 1998.
- FARAĠALĪ D., 2009, "Ḥāfeẓ Fakrī : Šarkāt al-naẓāfa al-aḡnabeyya "bada'a" wa ta'āqadat ma' 8 šarkāt waṭaneyya lā'ouḍ ansaḥāb āḥdāhā", *Al-Masri Al-Youm*, 09/9/2009, pp. 12.
- Fī ḥamla naẓāfa al-louqṣor : Rafa' 100 ṭon qimāma wa ġarṣ 200 šagara ḥawal ma'bad Al-Karnak*, 1998, *Al-Āḥbār*, 28 novembre 1998.
- HOSNĪ H. et M.M. 'ABD AL-WAKĪL MAḤMOUD, 2009, "Al-šaāra' ašbaḥt moqālb al-moḥalfāt al-'aḍweyya!", *Roz Al-Youssef*, 23/09/09.
- ĠAHĀZ TANẒĪM MOURAFAQ AL-KAHRABĀ' WA HAMĀYYA AL-MOUSTAHLAK, 2011, *Al-kahrabā' fī masr*, consulté le 29/07/11, <http://www.egyptera.com/ar/a-electricity.htm>.
- KARIM S., 2005, *Selsela al-mouḥāfazāt al-maṣreyya. Mouḥāfaza al-Qāhira*, Le Caire, Center for Political and Strategic Studies, 180p.
- MUNĀR H.Ā., 2009, "Al-liwā' Nabīl Nabāwī ra'īs hiy'at naẓāfa wa taḡmīl al Qāhira: "Al-Maṣrī al-Yūm", 'ain ġedīda tabsirnā 'alā "naẓāfa al-Qāhīra".. wa "souloukeyyāt al-mowāṭīnīn" ābraz 'awā'q 'amelnā", *Al-Masri al-Youm*, 11/02/2009, pp. 7.
- NABĪL ' et A.A.-Ḥ. AYMĀN, 2009, "Qabl an naḡraq taḥt talāl al-qimāma", *Aḥbār al-Youm*, 04/07/2009, pp. 3.
- Ra'īs ġahāz šou'oun al-bī'a : ḥaṭa qoumeyya limouwaḡaha mouškila al-qimāma*, 1998, *Al-'Aḥbār*, 21/12/1998.
- SALĀMA Ā., 2009, "Al-Ġīza : moḥāfaẓa mankūba!", *Al-Wafd*, 24/09/09, pp. 7.
- Taḥt ra'āyya wazīra al-bī'a : 3 alāf šāb yešārkōn fī al-ḥamla al-waṭaneyya li-al-naẓāfa bī 18 mouḥāfza*, 1998, *Al-Aḥbār*, 16 octobre 1998.

Articles de la presse francophone

- ABDEL-SALAM D., 2002, "La toilette d'Alexandrie est loin d'être finie", *Al-Ahram Hebdo*, 13 mars.
- ABDEL-SALAM D., 2002, "On s'attendait à plus de la part d'une compagnie connue et spécialisée", *Al-Ahram Hebdo*, 13/03/2002.
- DARWICH D. et H. EL-MEKKAWI, 2004, "Brocante. A la foire fouille", *Al-Ahram Hebdo* mercredi 11 février 2004.
- HUSSEIN M., 2004, "La propreté dans l'impasse", *Al-Ahram Hebdo*, 30/06/2004.

- LOPEZ M.-C., 2011, "Véolia : Frérot et Proglio visés par une "class action" aux États-Unis", *La Tribune*, n°09/01/2012, consulté le 06/06/2012 <http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/energie-environnement/20120109trib000676515/veolia-frerot-et-proglio-vises-par-une-class-action-aux-etats-unis.html>
- ONYX-VÉOLIA E., 2005, "Le gouvernorat d'Alexandrie remporte le 3ème prix "Métropolis" pour la gestion globale de ses déchets et la propreté de ses lieux publics".
- PAYA F., 2011, "Nouveau virage pour Véolia", *Valeurs actuelles*, n°08/09/2011, consulté le 06/06/2012, <http://www.valeursactuelles.com/actualités/économie/nouveau-virage-pour-veolia20110908.html>
- REY F., 2012, "Véolia assigne l'Égypte en justice", *Jeune Afrique*, n°11/07/2011, Document en ligne consulté le 09/08/2012, <http://economie.jeuneafrique.com/entreprises/entreprises/btp-a-infrastructures/11868-veolia-assigne-legypte-au-tribunal.html>
- SOLIMAN S., 2003, "Deux modèles pour un même objectif", *Al-Ahram Hebdo*, 22/10/2003.

Articles de la presse anglophone

- AL-ASWANI A., 2011, "Five positions on the revolution", *Al-Masri Al-Youm* 17/03/2011.
- CULHANE T., 2008, *Solar Cities*, consulté le 30/06/2012, <http://solarcities.blogspot.fr/2008/03/solar-cities-in-darb-al-ahmar-results.html>.
- DABBOUS D., 2001, "Private collection", *Al Ahram Weekly*, n°535, 24-30 may
- COLACE L., 2011, *Environment, participation, role of women: voices from the streets of Cairo in post-revolutionary Egypt*. consulté le 06/04/2011, <http://www.cospe-egypt.org/node/553>
- EL-SNOUSI M., 2010, "Environment Minister: New Funds to Improve Cairo Waste Collection", *Al-Masry Al-Youm English Edition*, consulté le 19/06/2012, <http://www.egyptindependent.com/news/environment-minister-new-funds-improve-cairo-waste-collection>
- FETEHA A., 2011, "Egypt's private sector minimum wage just an "initial step": official", *Ahramonline*, n°23/11/11, consulté le 09/08/2012, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/24919/Business/Economy/Egypt's-private-sector-minimum-wage-just-an-initial.aspx>
- FORBES, 2012, *Esther Koplowitz*, consulté le 08/08/2012, <http://www.forbes.com/profile/esther-koplowitz/>.
- HUMAN RIGHTS FEATURES, 2002, *Mubarak plays Pharaoh: Egypt's 'new' NGO law*, [03/07/2011], Consulté le 14/02/2011, <http://www.hrdc.net/sahrdc/hrfeatures/HRF61.htm>.
- JOMIT C.P., 2009, "The impact of privatisation of solid waste collection and transportation in Dehli: the impact on the informal recycling sector", *Articlesbase*, consulté le 05/10/2012, <http://www.articlesbase.com/education-articles/the-impact-of-privatization-of-solid-waste-collection-and-transportation-in-delhi-the-impact-on-the-informal-recycling-sector-990546.html>
- ISKANDAR L. et C. KAMEL, 2012, "Egyptian NGO takes major step forward recognition of Cairo's garbage collectors", *Globalrec.org*, n°23/02/2012, consulté le 24/03/2012, <http://www.globalrec.org/2012/02/23/egyptian-ngo-takes-major-step-towards-recognition-of-cairos-garbage-collectors/>
- ISKANDAR L., 2010, "Environmental Voices: Small is Beautiful for Egypt's Solid Waste Management", *Al-Masri Al-Youm*, 26 septembre.
- MAKHFI J., 2008, "Profession : mikhali", *Telquel* n°334, consulté le 10/03/2010, http://www.telquel-online.com/334/maroc4_334.shtml
- MOHEEB H., 2006, "Clean up Your Mess", *Business today.com Egypt*, novembre.

"Waste Watch", 2000, *Al-Ahram Weekly On-line*, n°467, 3-9 février.

"Medical waste traders sentenced to prison" 2010, *Al-masry al-youm*, n°30/03/2010, consulté le 10/08/2012, <http://www.egyptindependent.com/news/medical-waste-traders-sentenced-prison>

RASHED D., 2002, "*Capital collection*", *Al-Ahram Weekly*, 28 february-6 march

RASHED D., 2002, "Dumping the Zabaleen", *Al-Ahram Weekly On-lin*, n°594, 11-17 july.

RASHED D., 2003, "*Cairo cleanup conundrums*", *Al-Ahram Weekly*, n°661, 23-29 october.

RASHED D., 2003, "*Indigenous space*", *Al-Ahram Weekly*, n°625, 13-19 february.

RASHED D., 2003, "*Rought start for new garbage regime*", *Al-Ahram Weekly*, n°637.

RASHED D., 2003, "*The cost of cleanliness*", *Al-Ahram Weekly*, n°641, 5-11 june.

RASHED D., 2003, "*The cost of cleanliness*", *Al-Ahram Weekly*, n°641, 5-11 june.

RASHED D., 2004, "*System trashed*", *Al-Ahram Weekly*, n°671, 1-7 january.

RASHED D., 2004, "*Trash Contention*", *Al-Ahram Weekly*, n°698, 8-14 february.

RASHED D., 2004, "Unfinished business", *Al-Ahram Weekly On-line*, n°694, 10-16 juin.

RASHED D., 2009, "A clean break", *Al-Ahram Weekly*, 13-27/09/2009.

RASHED D., 2009, "A cleaner Giza?", *Al-Ahram Weekly*, n°963, 3-9/09/2009.

SALEM N., 2009, "Maadi Clean Up", *Betond Quartely*, n°Autumn, pp. 7.

THE INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW, 2001, *Update: Egyptian council of Ministers Approves Law Criminalizing Protests*, consulté le 03/07/2011, <http://www.icnl.org/knowledge/ngolawmonitor/egypt.htm>).

Ressources internet

CID, 2012, *CID Team*, consulté le 02/06/2012, http://www.cid.com.eg/cid_team/cid_board.

CLEAN-UP GIZA, 2009, *Infos - Clean Up Giza*, consulté le 12/02/2009, <http://www.facebook.com/login/setashome.php?ref=home#!/group.php?gid=162825570333&v=info>.

ŠARKAT MAYĀ AL-ŠARAB BEL-ISKANDEREYYA, 2011, *Nabza `an al-šarka*, consulté le 28/07/11, http://www.alexwater.com/awco_history_ar.html.

EGYPTIAN ELECTRICITY HOLDING COMPANY, 2011, *Egyptian Electricity Holding Company. Introduction*, consulté le 30/07/2011, <http://www.egelec.com/mysite1/eehc/about%20us.htm>.

EGYPTIAN MINISTRY OF INVESTMENT, 2011, *Public-Private Partnership Projects*, consulté le 08/08/2011, <http://www.investment.gov.eg/en/Investment/Pages/PPPStrategy.aspx>.

EGYPTIAN MINISTRY OF INVESTMENT, 2011, *Public-Private Partnership Projects*, consulté le 08/08/2011, <http://www.investment.gov.eg/en/Investment/Pages/PPPStrategy.aspx>.

FCC, 2012, *Shareholders agreements*, consulté le 08/08/2012, <http://www.fcc.es/fccweb/responsabilidad-corporativa/gobierno-corporativo/pactos-parasociales/index.html?lang=EN>.

FEDA, 2010, *FEDA Projects*, consulté le 01/07/2012, <http://www.fedaeg.com/Projects.html>.

GESENU, 2012, *Gesenu Igiene ambientale*, [30/05/2012], En italien Consultable en ligne: <http://www.gesenu.it/resources/Documenti/Dalla%20GESENU%20al%20GRUPPO%20GESENU.pdf>.

GESENU, n.a., *Realta estere, Asa International Solid Waste Company*, consulté le 08/08/2012, <http://www.gesenu.it/media/asainternational.html>.

GOUVERNORAT DE QENA, 2011, *Kena Governorate*, consulté le 10/08/2011, <http://www.kena.gov.eg/>.

HUGONIE G., 2010, *Ecotone*, [07/07/2010], En Français, Consulté le 18/02/2011, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article273>.

- ISKANDAR L., 2010, in *How AmCham members can contribute to solving the Cairo Garbage Problem?* 24 mai 2010, Le Caire, en arabe.
- LA SAUR, 2011, *Histoire*, consulté le 24/09/2012, <http://www.saur.com/index.php/le-groupe-saur/histoire>.
- MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, 2011, *`an wazāra el-tadāmon el-lġtimā`ī*, consulté le 02/07/2011, [http://www.mss.gov.eg/MSS/ar-EG/About The Ministry/](http://www.mss.gov.eg/MSS/ar-EG/About%20The%20Ministry/).
- NAEM E., 2010, *Machrou` taḥsīn al-sīl al-mo`īcheyya liqeṭa` ġama`ī al-qemāma al-taqlīdī men ḥilāl tanzīmhom mo'wasaseyyan wa daġmhom fī al-qeṭa` al-rasmī li-idāra al-moḥalafāt al-ṣolba bel-Qāhīra*. in *How AmCham members can contribute to solving the Cairo Garbage Problem*. 24 mai 2010, Cairo, en arabe.
- SIMEST, 2012, *Profilo*, consulté le 09/08/2012, <http://www.simest.it/frameset.asp>.
- VÉOLIA ENVIRONNEMENT, 2012, *Profil*, consulté le 08/08/2012, <http://www.veolia.fr/profil/>.
- VÉOLIA ENVIRONNEMENT, *Submission of an initiative for the UN-Habitat Scroll of Honour*. 2006.
- VÉOLIA, 2004, "Véolia Environnement achève la mise en œuvre de son recentrage sur ses activités stratégiques et confirme le renforcement de sa situation financière", consulté le 01/06/2012, <http://www.veolia.com/fr/medias/communiqués/Veolia-Environnement-acheve-la-mise-en-oeuvre-de-son-recentrage-sur-ses-activites-strategiques-et-confirme-le-renforcement-de-sa-situation-financiere.htm>
- VÉOLIA, *Communiqué de presse. Véolia propreté et le Gouvernorat d'Alexandrie lauréats du prix "2006 Habitat Scroll of Honour" des Nations Unies*. 2006.
- WORLD BANK, 2002, *Glossary of Municipal Solid Waste Management Terms*, Consulté le 05/06/2008, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTUSWM/0,,contentMDK:20241717~menuPK:4153320~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:463841,00.html>.

Sources écrites diverses

Cette liste n'est pas exhaustive concernant les sources écrites mais présentes seulement les sources collectées auprès des responsables publics de la gestion des déchets.

Lois

- Loi n°43 du 21 juin 1979 Relative au système du gouvernement local, en arabe.
- Loi n° 106 de l'année 1987 amendant la loi n°43 de 1979, en anglais et arabe.
- Loi n°145 de 1988 amendant certaines provisions du décret de la loi n°43 de 1979 relative au gouvernement local, en anglais.
- Loi n° 9 du 16 mars 1989 amendant certaines provisions du décret de la loi n°43 de 1979 relative au gouvernement local en anglais.
- Law No. 4 of 1994, Environment Law, en anglais.
- Law No. 8 of 1997, Investment guarantees and incentives Law, en anglais.
- 2010, Law regulating Partnership with the Private Sector in Infrastructure Projects, Services and Public Utilities, No. 67 de 2010, En anglais.
- Loi n°10 de 2005, amendant la loi n°38 de 1967 sur la propreté publique, en arabe.

Documents et rapports officiels

En langue anglaise :

- ABT ASSOCIATES INT., 2003, Review and Analysis of the Egyptian Tender Law and its Executive Regulations, USAID, 22p.
- ABT ASSOCIATES INT., SCS ENGINEERS, et al., 2003, Review and Analysis of Existing Solid Waste Management Laws and Regulations. Governorate of Alexandria, Alexandrie, USAID, 45p.
- AMA ARAB, 2006, Solid waste management project in Cairo Northern Zone, 94p., en arabe et anglais.
- AMA ARAB, 2006, General Cleaning Services in Cairo North, 43p., en arabe et en anglais.
- CAIRO GOVERNORATE, 2006/ca, *Cairo Governorate*, 24p.
- ECOCONSERV, 2011, *Company Profile*, 64p.
- GIZA GOVERNORATE, 2006/ca, *Giza Governorate*, 23p.
- I.E.S., 2004/ca, *IES Company Profile*, 24p.
- MOUSSA D., 2011, Communication Personnelle, Courrier électronique

En langue arabe

- CCBA, 2010, *Informations demandées pour le projet de transport des déchets vers les nouveaux sites de dépôts officiels par voie de chemin de fer*, 17p.
- CONSEIL POPULAIRE LOCAL DE ZAWEYYA, 2009, Compte-rendu de la séance n°4 du Conseil populaire de Zaweyya tenue le 24/11/2009.
- CONSEIL POPULAIRE LOCAL DE ZAWEYYA, 2009, Compte-rendu de séance du Conseil populaire de Zaweyya date erronée.
- CONSEIL POPULAIRE LOCAL DE ZAWEYYA, 2010, Compte-rendu de la séance n°6 du Conseil populaire de Zaweyya tenue le 31/1/2010.
- EUROPA 2000. *Dür charkat Europa 2000*. in *La gestion des déchets en Égypte : acteurs et enjeux*. 03/05/2009, Le Caire, 36p.
- GOVERNORAT DU CAIRE, 2005, *Limites des niveaux des quartiers dans les districts*. Présentation des découpages territoriaux des quartiers pour l'application de la taxe sur décision du Gouvernorat du Caire, le 26/12/2005, 3p.
- GOVERNORAT DE GIZA, 2005, Décision du gouvernorat de Giza n°4939 de l'année 2005 sur la répartition des taxes sur la propreté à Giza, 7p.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, 2009, *Discussion sur la situation de la gestion des déchets solides dans le gouvernorat du Caire et perspectives de développement*. Présentation power point d'une conférence tenue le 15/11/2009, 89p.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, 2010, *Les différents projets généraux pour le développement de l'organisation de la gestion des déchets dans le gouvernorat du Caire*, 13p.
- MINISTÈRE DES FINANCES, 2010, *Budgets des autorités de service pour l'année 2009-2010*, p.223-240.
- MINISTÈRE DES FINANCES, 2009, *Budget prévisionnel des autorités de service pour l'année fiscale de 2009-2010, Partie concernant les services à l'environnement, l'autorité de nettoyage et de propreté du Caire*, 10p.

- MINISTÈRE DES FINANCES, 2008, *Budget prévisionnel des autorités de service pour l'année fiscale de 2008-2009, Partie concernant les services à l'environnement, l'autorité de nettoyage et de propreté du Caire*, 11p.
- MINISTÈRE DES FINANCES, 2007, *Budget prévisionnel des autorités de service pour l'année fiscale de 2007-2008, Partie concernant les services à l'environnement, l'autorité de nettoyage et de propreté du Caire*, 8p.
- MINISTÈRE DES FINANCES, 2001, *Budget prévisionnel des autorités de service pour l'année fiscale de 2001-2002, Partie concernant les services à l'environnement, l'autorité de nettoyage et de propreté du Caire*, 12p.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL, *Communiqué sur les contrats aux entreprises de propreté dans les gouvernorats situés dans le Grand Caire*, 3p.

Les contrats

- CCBA, 1990, *Licensing Contract, Licence for Performing Cleaning Work According to Article (6) Law No.38-1967 Concerning General Cleaning*, issue de Wilbur Associate, 1990., 7p. en langue anglaise.
- GOUVERNORAT D'ALEXANDRIE, 2000, *Contrat de projet de propreté publique dans le Gouvernorat d'Alexandrie*, signé le 03/09/2000, 62p., en langue arabe.
- CCBA, 2002, *General cleaning service contract eastern zone, 2003. Contrat signé entre la CCBA et l'entreprise FCC/EES*, le 17/06/2002, 19p., en langue anglaise traduction certifiée conforme.
- CCBA, 2002, *Contrat de service de propreté publique pour la zone Est dans le gouvernorat du Caire*, signé le 17/06/2002, 17p., en langue arabe.
- CCBA, 2002, *Contrat de service de propreté publique pour la zone Nord dans le gouvernorat du Caire*, signé le 05/08/2002, 17p., en langue arabe.
- CCBA, 2004, *Contrat de service pour une décharge sanitaire et le traitement et le recyclage pour la zone Sud du gouvernorat du Caire et ses annexes*, signé le 19/06/2004, 102p. signé le 05/08/2002, 17p., en langue arabe.
- CCBA, 2004, *Contrat pour exercer l'opération de la propreté. Contrat signé entre un entrepreneur chiffonnier et la CCBA*, le 01/09/2004, 4p., en langue arabe.
- GOUVERNORAT DE GIZA, GCBA, 2009, *Contrat pour l'opération de la collecte et du transport des déchets ménagers depuis les unités d'habitations, les commerces et les équipements publics après révision du Conseil d'État*. Contrat signé entre une coopérative de chiffonniers et la GCBA le 10/1/2009, 6p., en langue arabe.
- AAEC, 2009, *Autorisation pour le transport des déchets dans la zone ZW13 et 15 de Zaweyya*. Autorisation de l'entreprise Ama Arab accordée à un chiffonnier du 11/03/2009 au 10/04/2009, 1p., en langue arabe.
- CCBA, 2009, *Contrat amendé du contrat de service pour la gestion complète des déchets solides signé avec l'entreprise Ama Arab concernant la zone Nord et la zone Ouest*, signé le 27/05/2009, 100p., en langue arabe.

Table des illustrations

Table des cartes

-Carte 1. Situation géographique des trois terrains en Égypte	18
-Carte 2. Alexandrie découpages administratifs	20
-Carte 3. Conurbation du Grand Caire et limites du périmètre d'étude.	21
-Carte 5. Zones d'urbanisation non-réglementaire sur les périmètres de collecte	196
-Carte 4. Découpages territoriaux des contrats des entreprises de gestion des déchets sur le Grand Caire	168
-Carte 6. Quantité de déchets collectée par jour par district dans les gouvernorats du Caire et de Giza (en gris les quartiers non réglementaires).	198
-Carte 7. Quantité de déchets collectée par jour et par habitant dans les gouvernorats du Caire et de Giza (en gris les quartiers non réglementaires).	198
-Carte 8. Zones de collecte et de balayage dans le district de Hedayaq dans la zone Nord du Caire opérée par Ama Arab	202
-Carte 9. Reproduction de la carte murale présentant les parcours de collecte des camions de l'entreprise Fūstāt sur le district de Sayyeda Zeinab. Les points rouges présentent le parcours d'un camion et les verts celui d'un autre.	202
-Carte 10. Localisation de la partie étudiée du district de Zaweyya	211
-Carte 11. Mode de gestion de la collecte des déchets ménagers dans les gouvernorats égyptiens	253
-Carte 12. Zones de collecte sous-traitées aux chiffonniers par l'entreprise Ama Arab.	369

Table des tableaux

-Tableau 1. Récapitulatif des terrains	24
-Tableau 2. Grille de lecture des gouvernements urbains	49
-Tableau 3. Comparaison de la production de déchets en fonction des revenus des pays	64
-Tableau 4. Présentation des différences entre les réseaux « durs » et le réseau « mou »	73
-Tableau 5. Les modes de gouvernement en Égypte au regard de la grille de lecture des gouvernements urbains	117
-Tableau 6. Évolution des modes de gestion et d'opération du service avant et après la réforme au regard des gouvernements urbains	176

-Tableau 7. Indiquant le nombre de véhicules à moteur nécessaire pour chacun des secteurs de l'entreprise IES à Giza.	199
-Tableau 8. Comparaison des prix d'opération du service de gestion des déchets dans les trois secteurs de la zone Nord de Giza, opérée par IES et illustration de la trame urbaine.	201
-Tableau 9. Typologie des acteurs informels ayant des activités dans la récupération de déchets dans le périmètre d'étude de Zaweyya al-Ḥamra	214
-Tableau 10. Prix d'échange et revenus générées par les matériaux récupérés dans le quartier de Zaweyya	215
-Tableau 11. Montants des dépenses courantes par habitant des gouvernorats du Caire, de Giza et d'Alexandrie entre 2001 et 2003.	252
-Tableau 12. Montants des dépenses totales par habitant des gouvernorats du Caire, de Giza et d'Alexandrie en 2009-2010.	252
-Tableau 13. Montant des dépenses réelles en propreté par habitant par an	253
-Tableau 14. Évolution du budget de la CCBA (dépenses) entre 2000 et 2010.	254
-Tableau 15. Taux de recouvrement des taxes sur la propreté dans les gouvernorats du Caire, de Giza et d'Alexandrie.	256
-Tableau 16. Comparaison recouvrement des taxes sur frais réels ou coûts des contrats de délégation au privé.	256
-Tableau 17. Statuts juridiques et champ opératoire des délégataires de service de la gestion des déchets à Alexandrie, le Caire et Giza.	308
-Tableau 18. Coût de la gestion complète des déchets par zone	310
-Tableau 19. Coût estimé de la tonne produite.	311
-Tableau 20. Coût du service par an et par habitants	312
-Tableau 21. Déploiement des forces de travail dans les trois zones de Giza Nord opérées par IES pour l'année 2009	344
-Tableau 22. Déploiement des forces de travail dans les trois zones de Giza Nord opérées par IES pour le mois de mars 2009	344
-Tableau 23. Ratio du nombre de balayeurs par rapport aux collecteurs dans les différents districts opérés par IES.	344
-Tableau 24. Nombre de collecteurs par secteur dans les districts opérés par IES.	346
-Tableau 25. Comparaison des contrats des entreprises après la signature du nouveau contrat en 2009 par Ama Arab	353
-Tableau 26. Présentation du budget dépenses de Ama Arab pour l'année 2008	369
-Tableau 27. Nombre de sous-traitants par entreprises au Caire	375
-Tableau 28. Bénéfices de l'entreprise Ama Arab entre 2004 et 2009	379
-Tableau 29. Comparaison des modes de gouvernements urbains dans les trois cas d'étude	389

Table des figures

-Figure 1. Catégories d'acteurs étudiés : actions et relations	26
-Figure 2. Schéma de l'administration locale en Égypte.	82
-Figure 3. Structure de la communauté des chiffonniers	129
-Figure 4. Schéma de la fourniture du service et des relations entre acteurs avant 1983	140
-Figure 5. Schéma de la fourniture du service et des relations entre acteurs avant 1999	150
-Figure 6. Schéma de la fourniture du service envisagée par la stratégie nationale de gestion des déchets en Égypte	158
-Figure 7. Page de garde du manuel de privatisation de la gestion des déchets à destination des gouvernorats	161
-Figure 8. Structuration du service de gestion des déchets en Égypte	174
-Figure 9. Schéma du passage d'une gestion fragmentée à une gestion systémique	179
-Figure 10. Cadre institutionnel de la gestion des déchets en Égypte	183
-Figure 11. Schéma des acteurs et de leur tâches au sein d'un même territoire administratif avant la réforme	189
-Figure 12. Schéma d'invention du couple territoire/opération avec la réforme	190
-Figure 13. Part des dépenses pour la gestion des déchets et la propreté dans les dépenses concernant la protection de l'environnement en Égypte.	254
-Figure 14. Contrôle direct et contrôle indirect	296
-Figure 15. Organigramme du groupe Gesenu et de ses filiales.	303
-Figure 16. Mode d'administration de la gestion des déchets à Alexandrie et à Giza	350
-Figure 17. Schématisation de l'évolution de la filière dans le cas de IES et de Véolia	351
-Fig 18. Mode d'administration de la gestion des déchets au Caire Nord et Ouest	383
-Figure 19. Schéma de la filière créée par Ama Arab et les chiffonniers	385

Table des illustrations

-Illustrations 1,2 et 3 : méthode de collecte de Ama Arab en quartiers non-réglementaires	200
-Illustrations 4 et 5. Récupération et séchage du pain dans le quartier de Zaweyya.	213
-Illustrations 6 et 7. Dispositif de transformation des déchets organiques en gaz, et récupérateur de compost liquide et arrivée du biogaz dans la cuisine du ménage équipé.	219
-Illustration 8. Caricature représentant les autorités se prélassant sur le compte des employés et des entreprises étrangères	240

-Illustration 9. Extrait d'une présentation power-point de Ama Arab à destination des autorités du Caire et des autorités nationales réalisée en 2005.	245
-Illustration 10. Reproduction d'un extrait de la p.4 de l'édition de Al-Masri Al-Youm le 2 mars 2009, faisant figurer les informations concernant la propreté dans le gouvernorat de Daqqaleyya où a été prise la photographie.	279
-Illustration 11. Reproduction de la page d'accueil du groupe Facebook « Clean Up Giza ».	281
-Illustration 12. Le gouverneur soutien les actions de la campagne de Al-Masri Al-Youm	282
-Photographie publiée en ligne le 10/11/2009	282
-Illustration 13. Manifestant de la place Tahrir brandissant une pancarte indiquant « Etat de l'embellissement des rues du Caire pendant la période de 'Abd Al-'Azīm Wazīr (na. le gouverneur du Caire avant la révolte en photo en haut à droite sur la pancarte) ».	283
-Illustration 13. Camion de zabbālīn chargé de gounia dans la rue Aḥmed 'Orābī dans le quartier de Mohendessīn à Giza, opéré par IES.	345
-Illustration 14. Photographie d'un camion à potence destiné à collecter la benne d'un camion de plus petite dimension dépourvu de système de levage.	357
-Illustration 15. Capture d'écran du documentaire Cities on Speed - Cairo Garbages, réalisation 2009 montrant la décharge de Qatameyya et sa station de tri.	359
-Illustration 17 (en haut). Reproduction photographique d'une licence autorisant un chiffonnier à collecter les déchets sur le district de Zaweyya.	371
-Illustration 16 (à droite). Reproduction photographique des zones de collecte dans le district de Zaweyya et représentation en jaune des territoires délégué au mo'allam Maḥrous dont les limites correspondent à celles des secteurs de l'entreprise.	371

Listes des sigles utilisés

APE : *Association for the Protection of the Environment*
AOYE : *Arab Youth for the Protection of the Environment*
CAPMAS : *Central Agency for Public Mobilization and Statistics*
CCBA : *Cairo Cleansing and Beautification Agency*
CEDEJ : *Centre de d'étude et de documentation économiques, juridiques et sociales*
CID : *Consulting Egypt*
COSPE : *Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti*
CPL : *Conseils populaires locaux*
DSP : *Délégation de service public*
EEAA : *Egyptian Environmental Affairs Agency*
EES : *Egyptian Environmental Services*
EGP : *Egyptian Pound*
EMU : *Environmental Monitoring Unit*
EQI : *Environmental Quality International*
FEDA : *Friends of Environment Development Association*
FMI : *Fond monétaire international*
GAFI : *General Authority for Investment*
GOPP : *General Organization for Physical Planning*
GCBA : *Giza Cleansing and Beautification Agency*
GTZ : *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*
IES : *International Environmental Services*
METAP : *Mediterranean Environmental Technical Program*
PND : *Parti national démocratique*
PNUD : *Programme des Nations Unies pour le développement*
UNESCO : *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*
USAID : *United-State Agency for International Development*
USD : *United State Dollar*

Table des matières

REMERCIEMENTS	5
Introduction : Contexte de l'étude et méthode	9
A. <u>Le service de gestion des déchets pour étudier le local en régime autoritaire</u>	<u>11</u>
1/ <i>Les réformes de privatisation des services publics dans les pays du Sud</i>	11
2/ <i>La gestion des déchets dans les pays du Sud</i>	12
3/ <i>Originalité de l'étude de cas</i>	13
B. <u>Comparer les assimilations locales</u>	<u>14</u>
1/ <i>Approche comparative et présentation des terrains</i>	15
Alexandrie, la deuxième capitale égyptienne	17
Le Caire et Giza, gouvernorats du Grand Caire	18
Giza, un gouvernorat pauvre	19
Le Caire, capitale	20
2/ <i>Méthode d'enquête : observer la gestion des déchets en train de se faire</i>	23
Qui et quoi étudier ?	23
Être enquêté en Égypte : chacun ses craintes	25
L'enquêtée et son environnement	26
Être une femme en Égypte, un atout !	26
Parler l'arabe	27
Chercheur ou expert faut-il choisir ?	27
Du travail d'usure à la participation comme méthodes	27
Journal d'enquête et hébergement scientifique	27
Enquête auprès des autorités publiques : l'usure comme méthode	28
L'observation participante à découvert : observer la gestion des déchets en train de se faire	29
Quelles données et quelles sources ?	31
Sources orales	31
Données quantitatives	32
Sources écrites	33
C. <u>Plan de la thèse</u>	<u>34</u>

CHAPITRE 1

ÉTUDIER LES GOUVERNEMENTS URBAINS EN RÉGIME AUTORITAIRE VIA LE SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS **35**

Section 1/ À la recherche des gouvernements locaux en régime autoritaire **35**

A. Étudier un absent : le gouvernement et la gouvernance comme méthode 36

 1/ *Approche institutionnelle : le gouvernement local* 37

 2/ *Approche transversale : la gouvernance* 37

 La gouvernance dans les pays du Nord : retrait de l'État 37

 La gouvernance dans les pays du Sud : l'étude de l'État en négatif 39

B. Le « gouverner » comme objet en régime autoritaire 40

 1/ *L'omniprésence de l'État ou l'anti-gouvernement local* 40

 Libéralisation ou délibéralisation ? 41

Du bon usage de la gouvernance	42
2/ <i>Des transformations locales inconnues : étudier le « gouverner »</i>	43
Une approche locale pour étudier la co-gestion des affaires publiques	44
Poser le gouvernement local en hypothèse	45
Étudier le gouvernement en train se de faire : méthode et grille de lecture	46
Section 2/ Les services publics en réseau et pouvoirs locaux	48
A. <u>Le rôle de l'État dans la fourniture des services publics : assujettissement ou domination ?</u>	48
B. <u>Privatisations des services publics dans les pays du Sud et remise en cause du service public universel</u>	50
1/ <i>L'approche du Splinerring urbanism</i>	51
2/ <i>L'école française</i>	52
C. <u>Les services urbains en réseau comme outil de lecture des gouvernements urbains</u>	53
Section 3/ Les déchets, un révélateur particulier	55
A. <u>Multiples définitions et perceptions du déchet. Entre rebut et ressource.</u>	55
1/ <i>Les origines du mot « déchet » ou la perception du rebut</i>	55
2/ <i>Passé-présent du chiffonnage</i>	56
Les origines du chiffonnage en Europe	57
Le chiffonnage au XXI ^e siècle	58
B. <u>Un objet géographique ?</u>	61
1/ <i>La géographie humaine et les déchets</i>	62
2/ <i>Le déchet comme créateur de marges</i>	63
3/ <i>Le déchet comme agent de l'inégalité territoriale</i>	64
C. <u>Des particularités au service de la mobilisation des actions locales</u>	65
1/ <i>Un service municipal</i>	66
2/ <i>Particularité physique du service de gestion des déchets</i>	66
Une dynamique centrifuge versus centripète	66
Un service sans ossature ou la difficulté d'un classement	67
Un service visible en surface	67
3/ <i>Particularité technique d'un service « mou »</i>	68
4/ <i>Usagers ou clients ?</i>	69
Conclusion chapitre 1 : Problématique et présentation des hypothèses	73
<i>Pourquoi choisir le service de gestion des déchets pour étudier les gouvernements urbains ?</i>	73
<i>Problématique</i>	74
<i>Hypothèses</i>	74
<i>Démonstration</i>	75
 CHAPITRE 2	
GOVERNEMENTS URBAINS EN ÉGYPTÉ	77
Section 1/ Des « gouvernements locaux » aux « administrations locales »	78
A. <u>Centralisation de l'administration locale en Égypte</u>	79
1/ <i>Fonctionnement de l'administration territoriale</i>	79
Découpages administratifs	79
Fonctions des conseils locaux	80

Finances locales	82
2/ <i>Le gouverneur : un « ministre local »</i>	82
B. Des gouvernements locaux aux administrations locales	83
1/ <i>Baisse de l'autonomie financière</i>	84
2/ <i>Centralisation des prérogatives locales</i>	85
3/ <i>Absence de pouvoir locaux représentatifs</i>	86
C. La décentralisation informelle, vers une réelle autonomie locale ?	88
Section 2/ Privatisations : vers un moins d'État ?	91
A. <u>Origines des réformes</u>	91
B. <u>Des privatisations hésitantes</u>	92
1/ <i>Les craintes liées au secteur public</i>	92
2/ <i>La privatisation des services publics</i>	93
La marche lente vers les privatisations	94
2004 : Accélération des réformes	96
C. <u>L'encadrement des privatisations par l'État</u>	98
1/ <i>Les organismes de régulation</i>	98
2/ <i>Encadrement législatif des PPP</i>	99
Cadre institutionnel et encadrement des procédures	100
Section 3/ La société civile : l'encouragement coercitif	101
A. <u>Les associations et l'aménagement urbain en Égypte : des activités sous contrôle</u>	102
2/ <i>Encadrement législatif</i>	103
3/ <i>Les faux-semblants de la participation à l'égyptienne</i>	105
B. <u>Le self help : facteur de risque et opportunité</u>	107
1/ <i>L'urbanisation illégale</i>	108
En creux de l'État, construire la ville	108
Reprendre le contrôle face à la menace : régulation nationale	110
2/ <i>Décharge des pouvoirs régaliens : les tribunaux communautaires</i>	111
Conclusion chapitre 2 : Vers une définition du gouvernement urbain en Égypte ?	114
Les gouvernements urbains égyptiens	117

CHAPITRE 3

LA GESTION DES DÉCHETS : D'UN SERVICE LOCAL À UNE POLITIQUE NATIONALE

Section 1/ De l'origine à 1983 : autorités locales et communautés	120
A. <u>Des villes islamiques aux villes modernes : services sanitaires et communautés</u>	120
1/ <i>La ville égyptienne islamique : absence de coordination entre communautés</i>	120
2/ <i>Vers les villes modernes : disparition des corporations face à l'émergence de l'ingénierie étrangère</i>	122
La mise en place des services sanitaires	122
La disparition des corporations	123
B. <u>XXe siècle : Structuration de la communauté des chiffonniers et premières lois sur la propreté publique</u>	124

1/ Une structuration hiérarchisée de la communauté des chiffonniers	125
2/ Structuration réglementaire du service	128
Légiférer	128
Définition des termes et des acteurs	129
Les déchets	129
Les acteurs	129
Gestion et financements	130
C. Début des années 1980 : Crise urbaine et expérimentations locales	132
1/ Les limites de la gestion informelle	132
2/ Une gestion municipale pantelante	133
3/ Expérimentations locales et modèles internationaux	134
Les zabbālīn menacés	134
L'internationalisation du problème	135
Section 2/ 1983 - 1999 : Centralisation, formalisation et privatisation	138
A. 1983 - 1991 : Encadrement national des pratiques traditionnelles	139
1/ La mise à l'agenda politique national	139
Création des organismes d'embellissement et de propreté (Hey'āt al-naẓafa wa taḡmīl)	140
2/ Modernisation des zabbālīn	142
La licence comme levier d'action	142
La multiplication des entreprises de chiffonniers	143
B. 1991 – 1999 : Premières privatisations vers la réforme nationale	144
1/ « Al-ḥaṣḥaṣa heyya al-ḥal ! » La privatisation est la solution !	144
2/ Les premières délégations aux entreprises privées étrangères	146
Section 3/ La réforme nationale de la gestion des déchets : entreprises étrangères et autorités nationales	149
A. La stratégie nationale de gestion des déchets	149
1/ Origines : entre motivations environnementales et politiques	149
Crise et mobilisations sociales	149
Volontarisme de l'État	151
2/ Un cadre de référence étranger	152
La difficile adaptation locale de solutions standardisées	152
Objectifs et cadre d'action	153
Une gestion intégrée	153
Une gestion durable	154
Implantation	155
B. « Arrêter de tout attendre du gouvernement » ?	156
1/ Centralisation d'une initiative locale	157
2/ Élargissement précipité de la démarche alexandrine	158
3/ Éviction des autorités locales	159
C. Issues des procédures d'appel d'offre, partage des marchés et situation en 2011	161
1/ Alexandrie	161
2/ Le Caire	162
Le Caire Est	162
Le Caire Nord	162

Le Caire Ouest	162
Le Caire Sud	163
Les déchets hospitaliers	163
Le traitement	163
La collecte	163
3/ Giza	164
Giza Sud	164
Giza Nord	165
Conclusion chapitre 3 : Un service public local sous contrôle national	167
Centralisation d'un service local	167
Création d'un mode de gestion : de la fragmentation à l'intégration	169
D'un service local partiel et fragmenté...	169
... à un service et une gestion intégrés	170
Mise en place d'un service local sans gouvernement local ?	173
 CHAPITRE 4	
LA GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS AU DÉFI DES TERRITOIRES ÉGYPTIENS	175
Section 1/ La gestion intégrée des déchets en 2011 : centralisation et uniformité	178
A. Cadre institutionnel : partage des responsabilités	178
1/ Une responsabilité interministérielle	178
L'encadrement des politiques environnementales	178
La mise en œuvre locale sous contrôle des autorités nationales	179
2/ Niveau local : des gouvernorats sous tutelle	180
B. Cadre réglementaire : gestion et financement	182
1/ La gestion des déchets : absence de loi spécifique	182
2/ Lois relatives au financement du service	183
C. Un mode de gestion intégrée : suivre les déchets	183
Section 2/ Le déchet accélérateur des inégalités territoriales dans les villes égyptiennes	185
A. La réforme, créatrice de nouveaux territoires	185
1/ Avant la réforme, des acteurs non territorialisés ?	185
2/ Couplage territoire/opération	187
B. Les territoires institutionnels de la gestion du service	188
1/ Les territoires de délégation	188
2/ Les territoires de la péréquation à la recherche de l'équité	189
Les territoires de la péréquation financière	190
Quels recours face aux inégalités de service ? La taxe comme limite	192
3/ Découpages administratifs et variations urbaines	193
C. Les territoires d'opération	199
1/ Territoires d'opération des entreprises	200
2/ Territoires d'opération des autorités publiques d'embellissement et de nettoyage (CCBA et GCBA)	202
Des territoires doublement déqualifiés	204
Section 3/ Mobilisations pour une ressource	205

<u>A. Les activités des chiffonniers dans un contexte de réforme</u>	<u>205</u>
1/ <i>La surprise des premiers temps</i>	205
2/ <i>Préserver l'accès à la ressource</i>	206
<u>B. Les multiples activités autour de la ressource</u>	<u>208</u>
1/ <i>Le tri et la revente des matériaux dans les quartiers populaires : le cas de Zaweyya Al-Hamra</i>	208
Les acteurs	209
Les matériaux concernés	210
<u>C. Intervention des ONG en faveur d'une gestion décentralisée</u>	<u>214</u>
1/ <i>Collecte et valorisation des déchets par les associations : mise en place de systèmes parallèles</i>	214
2/ <i>Valorisation individuelle des déchets organiques</i>	216
4/ <i>Un empilement des démarches</i>	217
3/ <i>Small is beautiful</i>	219
Conclusion chapitre 4 : Le service public de gestion intégrée des déchets comme gestion coordonnée forcée	223

CHAPITRE 5

LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC EN RÉGIME AUTORITAIRE

ÉBRANLEMENT DU RÔLE DES AUTORITÉS LOCALES 225

Section 1/ Le contrat un outil de partenariat pour un service public ? 227

A. Le contrat de délégation comme procédé de construction du service public 229

1/ *Licences et contrats : quelles différences ?* 229

Relations unilatérales VS bilatérales 229

Obligations partagées et responsabilités 230

L'institutionnalisation d'un service public 231

Des autorités publiques responsables 232

B. Le contrat comme dialogue horizontal 232

1/ *Les obligations des deux parties* 233

2/ *Négociations et régulation* 233

Amendements et fait du prince 234

 Changements rompant l'équilibre financier 234

 Cas de forces majeures 235

Litiges 236

 Résolution à l'amiable 236

 Arbitrage 236

 Annulation 237

Section 2/ Service public : pouvoirs et faiblesses des autorités locales. Le poids des responsabilités 238

A. Le contrat comme outil de contrôle du service par les autorités publiques 239

1/ *Organisation du contrôle* 239

2/ *L'usage des lacunes des contrats* 241

Définition du mode de service 241

Aspect esthétique et modernité 243

B. Des coquilles vides à l'épreuve : la dure réalité des ressources limitées 244

1/ Manques de ressources techniques et professionnelles	245
Un manque d'expérience et un rejet de la privatisation	245
Lacunes techniques	246
Centralisation et bureaucratie	247
Intrusion des gouverneurs	248
2/ Creusement des inégalités entre les gouvernorats	249
3/ Le joug financier comme facteur d'immobilisme	252
Augmentation du coût du service	252
Mode de recouvrement des coûts lacunaire	253
Procédures de transferts nationaux	255
C. La marginalisation in fine des autorités locales	256
Section 3/ Les recours d'une population non représentée	259
A. Les chiffonniers ou la nécessité d'un médiateur	260
1/ La construction d'une relation avec les acteurs formels	260
Perception de la communauté par les autorités	260
Les premières discussions après la réforme : rencontre de sphères étrangères	261
2/ Nature des contrats avec les autorités publiques	263
Les modalités de contrôle et absence de régulation	264
Négociations	265
3/ Les tentatives de mobilisations post-révolutionnaires : le cas du groupe de Etaā'	265
B. L'opinion publique et les habitants : mobilisations autour d'un symbole	268
1/ L'absence de représentant des usagers	269
Régulation locale inexistante	269
L'absence de représentants élus : le cas de Zaweyya	270
Le non-rôle des CPL	270
Une vision partagée des habitants par les autorités	271
Les principaux sujets de mécontentements de la population	272
2/ Débats et opinion publique : de la dénonciation à l'action (2000 - 2009)	274
Protestation populaire contre la hausse du coût du service	274
Le propre comme un luxe inaccessible	275
Les débats nationalistes et la crainte de l'étranger	275
Action !	276
3/ Le saisissement symbolique de la propreté pendant la révolte de janvier 2011	280
Conclusion chapitre 5 : La délégation de service public par partenariat public-privé, un affaiblissement des autorités locales ?	286

CHAPITRE 6

LES CONDITIONS DE CONSTRUCTION DU GOUVERNEMENT URBAIN EN ÉGYPTÉ 291

Section 1/ De l'autre côté du contrat : les acteurs privés de la gestion des déchets ménagers 293

A. Les entreprises multinationales étrangères 293

 1/ Véolia Égypte du groupe Véolia Environnement 295

 2/ EES (Egyptian Environmental Services) du groupe FCC 295

3/ <i>Les Azienda Municipale en Égypte</i>	296
IES (International Environmental Services) du Groupe Gesenu	299
Ama Arab International Environmental Company	300
B. Les entreprises privées égyptiennes	301
1/ <i>EcoConServ</i>	303
2/ <i>Ecaru</i>	304
3/ <i>Europa 2000</i>	304
4/ <i>Misr Service</i>	305
C. Des délégataires aux ressources inégales	305
1/ <i>Sécurité juridique et d'investissement</i>	305
Statut juridique et sécurité financière	305
Durée des contrats	306
Montant des contrats et coût du service	307
2/ <i>Les ressources de négociateurs de poids</i>	310
Capacités financières	310
Suprématie opérationnelle	311
Capacités cognitives	311
Ressources techniques	311
Culture partenariale	311
Section 2/ L'hégémonie contraire à une gestion partagée	313
A. Véolia et la belle endormie : gestion complaisante et statu quo à Alexandrie	314
1/ <i>Le groupe Véolia, le gage de la modernité</i>	314
Installation de Véolia en Égypte	314
La bonne élève de la gestion des déchets	315
Pour la presse	315
Une réussite intégrée par les acteurs et communiquée par l'entreprise	316
2/ <i>Une entreprise puissante et un gouvernorat complaisant : laisser-faire des autorités alexandrines</i>	318
D'un gouverneur à l'autre	318
L'emprise hégémonique de l'entreprise dans le champ de la discussion locale	319
Un manque de transparence ?	321
3/ <i>Suprématie cognitive : normer l'hors-norme</i>	324
Ignorance des réalités locales	324
Méconnaissance de l'existence des chiffonniers	326
L'égyptianisation de l'« éthique » Véolia	327
Quel service ?	328
B. Giza ou la « guerre secrète » (al-harb al-hafeyya) : l'opiniâtreté face à l'adversité	330
Des débuts encourageants	331
1/ <i>Conflits de responsabilités entre les autorités publiques</i>	332
La GCBA peu coopérative	332
D'une direction à l'autre	332
Un gouverneur faible qui cherche sa position	335
Les autorités nationales à la rescousse	336
La particularité du gouvernorat de Giza	337
2/ <i>Positionnement de IES</i>	338

Le pari manqué d'un dialogue ?	338
Souplesse d'un petit groupe	339
La fourniture du service : opportunisme et délestage	340
Différence de traitement des quartiers	341
Délestage tacite sur les chiffonniers	342
<u>C. Un mode de gouvernement partiel pour un service défaillant</u>	<u>345</u>
1/ Absence de dialogue	345
2/ Rupture de la gestion intégrée et égale	346
3/ Des gouvernements partiels	350
Section 3/ Ama Arab ou l'invention d'un service public universel pour la transformation des gouvernements urbains	351
<u>A. Stratégie et positionnement de Ama Arab</u>	<u>352</u>
1/ Précautions financières	352
2/ Adaptabilité opérationnelle de l'entreprise	354
3/ Transparence	357
<u>B. Relations avec les acteurs</u>	<u>359</u>
1/ Avec les autorités locales	359
Difficultés des premiers temps et pénalités	360
Intrusion du gouverneur et des autorités nationales	361
Satisfaction du gouvernorat et des autorités pour le service	363
2/ Relations opportunistes avec les chiffonniers	364
Premiers contacts et débuts de la sous-traitance	364
Intérêts économiques à la sous-traitance	366
Fonctionnement et limites du système	368
Adéquation territoriale	368
Traçabilité des déchets	371
Exclusion des petits chiffonniers	372
La nécessité de contact direct	372
<u>C. Évolution du cadre partenarial et institutionnalisation de l'invention d'un service public universel partagé</u>	<u>374</u>
1/ Le contrat de 2009 : instauration contractuelle d'organes de discussion	374
Calcul de la rémunération de l'entreprise	374
Relations entre les parties	374
2/ Le contrat de 2010 : institutionnalisation de l'invention d'un service universel partagé	377
Co-production du nouveau plan selon l'expertise de Ama	377
Le nouveau plan de collecte des déchets	378
Intégration officielle de la communauté des chiffonniers... sans concertation	379
<u>D. Une invention pour quel service et pour quel gouvernement ?</u>	<u>380</u>
1/ Un dialogue instauré qui ne signifie pas horizontalité pure	380
2/ Pour un service universel ?	381
3/ Pour un renoncement à la filière unique ?	382
4/ L'existence d'un gouvernement urbain ?	383
Conclusion chapitre 6 : La création locale de gouvernements urbains	386

<i>1/ Les compétences de l'entreprise comme gage d'un service public universel ?</i>	386
<i>2/ La nécessité d'une double dimension institutionnelle et horizontale</i>	387
La relation entre dispositifs de gouvernement et mode de gouverner	387
Qu'est ce qui permet au gouvernement urbain de gouverner ?	389
<i>3/ Vers la création locale d'un mode de gouvernement urbain</i>	390

Conclusion générale

Des déchets au gouvernement urbain : « Gouverner local » en régime autoritaire **393**

Références bibliographiques	398
Documents, rapports	407
Articles de la presse arabe	408
Articles de la presse francophone	408
Articles de la presse anglophone	409
Ressources internet	410
Sources écrites diverses	411
Lois	411
Documents et rapports officiels	412
En langue anglaise :	412
En langue arabe	412
Les contrats	413
Table des illustrations	414
Table des cartes	414
Table des tableaux	414
Table des figures	416
Table des illustrations	416
Listes des sigles utilisés	418
Table des matières	420
Annexes	430
Annexe 1. Tableau récapitulatif des périmètres de délégation et des contrats correspondants sur les trois terrains d'étude	430
Annexe 2. Découpages administratifs du gouvernorat du Caire (2008)	432
Annexe 3. Découpages administratifs du gouvernorat de Giza (2008)	433
Annexe 4. Liste des entretiens	434

Annexes

Annexe 1. Tableau récapitulatif des périmètres de délégation et des contrats correspondants sur les trois terrains d'étude

Zone	Entreprise	Date de signature du contrat	Population	Mission	Montant annuel du contrat
Gouvernorat d'Alexandrie	Véolia Égypte Groupe Véolia Environnement (français)	03/09/2000	4 123 869	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte des déchets ménagers et des commerces - Nettoyage des rues - Collecte des déchets issus de la construction - Collecte des déchets hospitaliers - Transport - Dépot - Traitement 	117 179 800 EGP
Giza Nord	IES Groupe Gesenu (italien)	Début de l'activité en 2002	989 930	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte des déchets ménagers et des commerces - Nettoyage des rues - Collecte des déchets issus de la construction - Collecte des déchets hospitaliers - Transport - Dépot - Traitement 	36 millions EGP
Le Caire Est	EES Groupe FCC (espagnol)	17/06/2002	3 094 328	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte des déchets ménagers et des commerces - Nettoyage des rues - Collecte des déchets issus de la construction - Collecte des déchets hospitaliers - Transport - Dépot - Traitement 	72,8 millions EGP

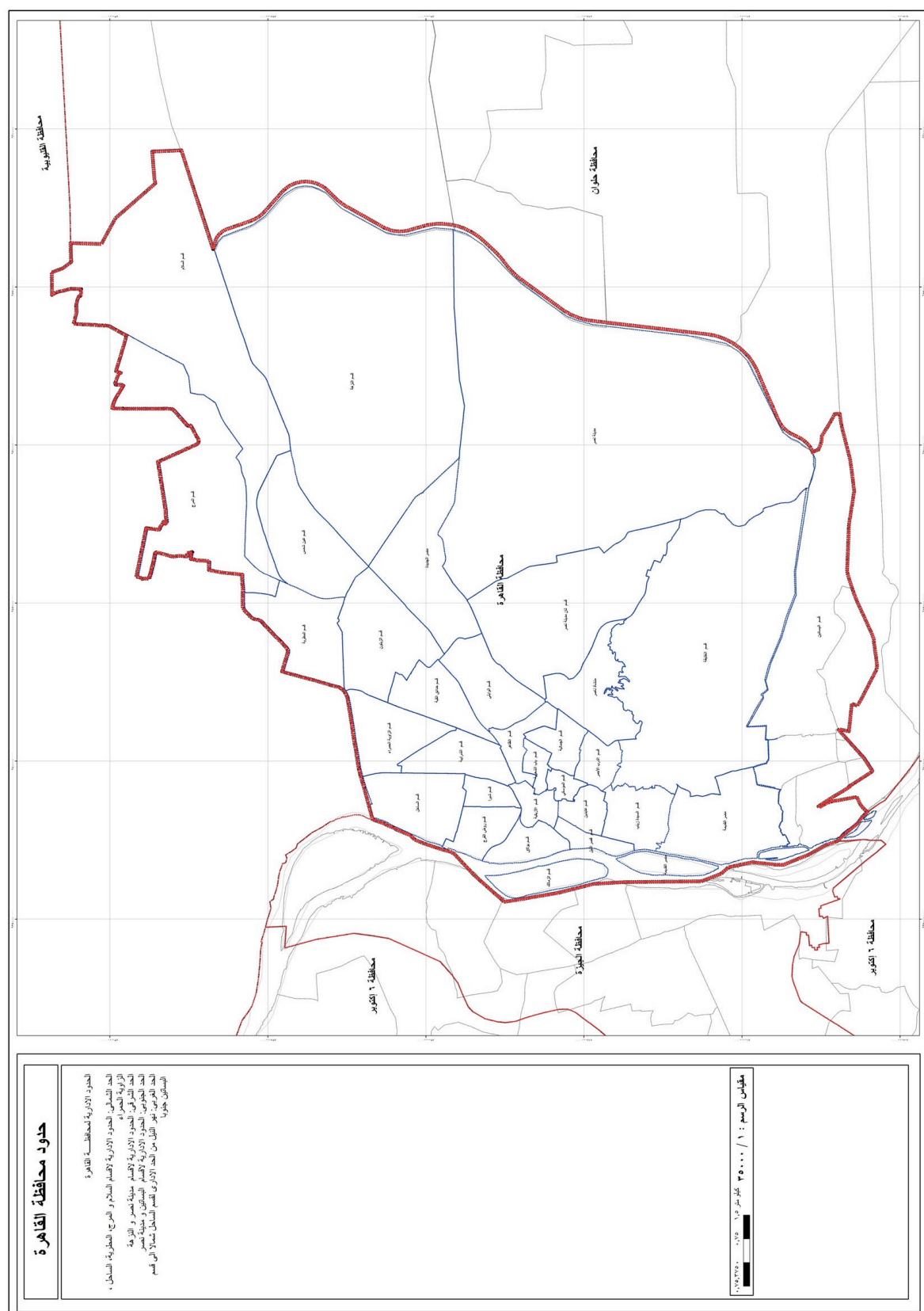
Zone	Entreprise	Date de signature du contrat	Population	Mission	Montant annuel du contrat
Le Caire Sud	Fostat (Entreprise publique)	Début de l'activité en 2004	2 233 501	- Nettoyage des rues - Collecte des déchets de rue - Transport	56,3 millions EGP
	Europa 2000 (Entreprise égyptienne)	10/07/2004		- Nettoyage des rues - Collecte des déchets de rue - Collecte des déchets ménagers - Transport	
	EcoConServ (Entreprise égyptienne)	-		- Collecte et traitement des déchets médicaux	
	Ecaru (Entreprise égyptienne)	19/06/2004		- Tri, recyclage, traitement et dépôt des déchets.	
Le Caire Ouest	Ama Arab Groupe Gesenu (italien)	01/03/06 amendé le 27/05/2009	750 534	- Collecte des déchets ménagers et des commerces - Nettoyage des rues - Collecte des déchets issus de la construction - Collecte des déchets hospitaliers - Transport - Dépôt - Traitement	61,1 millions EGP
Le Caire Nord	Ama Arab Groupe Gesenu (italien)	2002 amendé le 27/05/2009	1 664 085	- Collecte des déchets ménagers et des commerces - Nettoyage des rues - Collecte des déchets issus de la construction - Collecte des déchets hospitaliers - Transport - Dépôt - Traitement	52,7 millions EGP

Sources : Véolia, Ama Arab, IES, CCBA, CAPMAS.

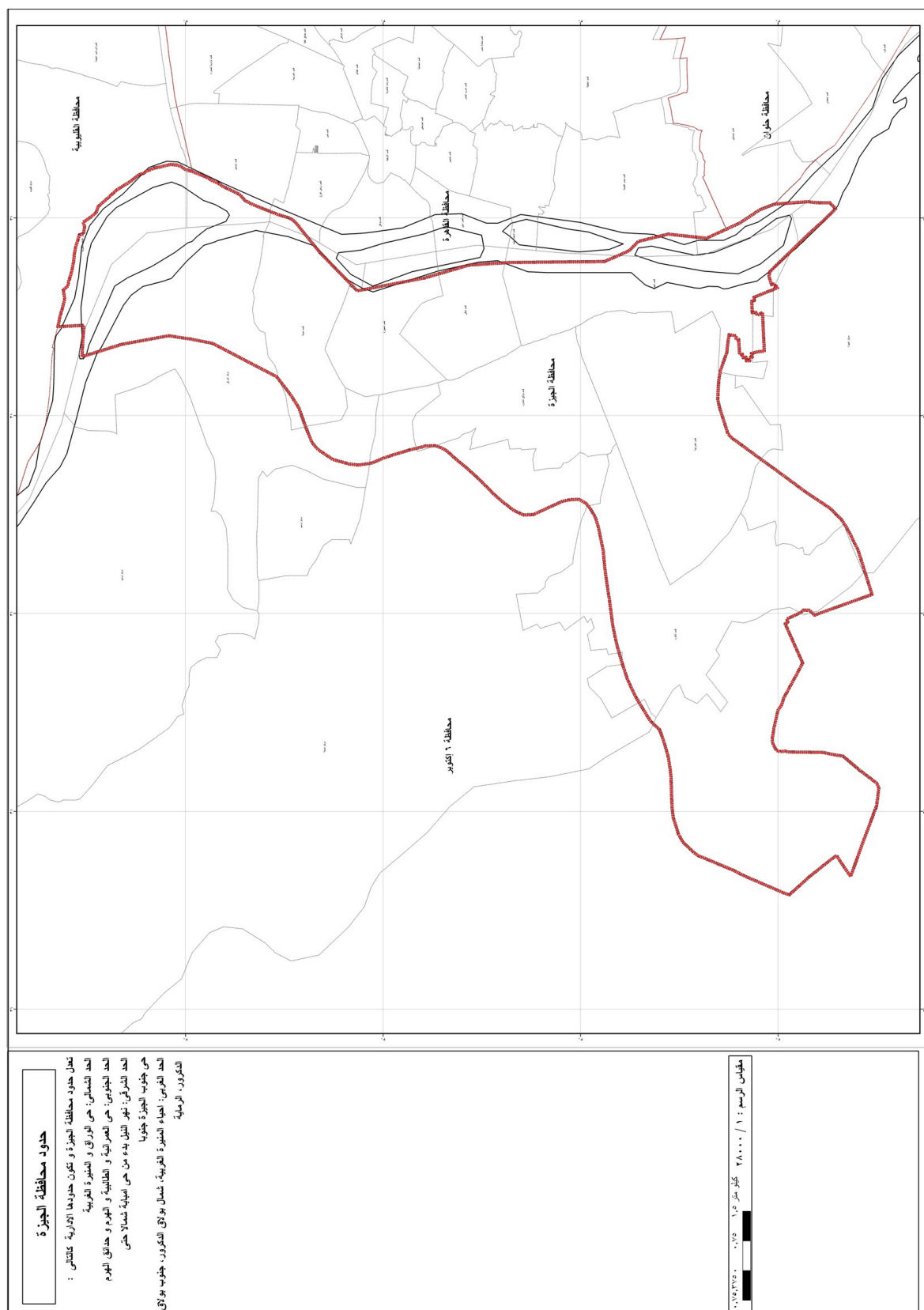
Chiffres de la collecte de la partie Sud calculés à partir des chiffres de : Europa 2000 et du ministère du Développement local.

Les chiffres de la population pour la partie Sud du gouvernorat ne comptent pas les districts de Tabbīn et 15 mai dont la population n'est pas desservie par les opérateurs mentionnés ci-dessus.

434



Annexe 3. Découpages administratifs du gouvernorat de Giza (2008)



Annexe 4. Liste des entretiens

Les entretiens sont classés par ordre chronologique. Ceux qui ont été utilisés dans ce travail son précédés d'un *

2006

- Entretien avec le directeur de Conseil administratif et avec le secrétaire générale de l'association de l'Assemblée nationale des jeunes, réalisé le 27/06/06 en langue arabe.
- * Entretien avec un membre du projet de l'Aga Khan dans le quartier de Darb al-Ahmar, réalisé le 03/08/2006 en langue anglaise.
- * Entretien avec le directeur de l'antenne du CCBA à Sayyeda Zeinab, réalisé le 20/08/06 en langue arabe.
- Entretien avec le directeur de la CCBA, réalisé le 22/08/06 en langue arabe.
- Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 24/08/2006 en langue anglaise.

2007

- * Entretien avec l'attaché sectoriel secteur infrastructure et industrie à l'Ambassade de France en Égypte, réalisé le 20/06/2007, en français.
- * Entretien avec le responsable de la gestion des déchets solides à l'EEAA, réalisé le 01/07/2007 en langue anglaise.
- * Entretien avec le directeur adjoint de l'entreprise Onyx Égypte, réalisé le 18/07/2007 en langue française.
- * Entretien avec un le directeur du contrôle qualité chez Onyx Égypte, réalisé le 18/07/2007 en langue française.
- * Entretien avec le directeur de Onyx Égypte, réalisé le 18/07/2007 en langue française.
- * Entretien avec le directeur (1) de l'entreprise Ama Arab, réalisé le 25/07/2007 en langue anglaise.
- * Entretien avec le responsable du service juridique de l'entreprise Ama Arab, réalisée le 25/07/2007 en langue anglaise.

2008

-* Entretien avec le responsable de la gestion des déchets solides à l'EEAA, réalisé le 21/12/2008 en langue anglaise.

-* Entretien avec Moḥamed ^cAbdelkader¹⁰⁷, directeur de la GCBA, réalisé le 21/12/2008 en langue arabe.

2009

-* Entretien avec la responsable du projet *Poverty Alleviation and Environmental Enhancement in Northern Cairo* chez Cospe, réalisé le 24/02/2009 en langue anglaise.

-* Entretien avec Jamie Furniss, doctorant en anthropologie Middle East-Studies à l'Université de Oxford, réalisé le 25/02/2009 en langue française.

-* Entretien avec le directeur exécutif de l'association AOYE, réalisé le 25/02/09 en langue anglaise.

-* Entretien avec le directeur chez Ama Arab, réalisé le 01/03/2009 en langue anglaise.

-* Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 01/03/2009 en langue anglaise.

-* Entretien avec un *mo^callem* sous-traitant de Ama Arab dans le district de Zeitoun dans la zone Nord du Caire, réalisé le 05/03/2009 en langue arabe.

-* Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab lors d'une visite de terrain à Zeitoun (Nord), réalisé le 05/03/2009 en langue anglaise.

-* Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 12/03/2009 en langue anglaise.

- Entretien avec spécialiste sénior en environnement urbain au Moyen Orient et en Afrique à la Banque Mondiale dans le département Sustainable Development de la Banque Mondiale, réalisé le 08/04/2009 en langue anglaise.

-* Entretien avec deux ingénieurs chez Europa 2000, réalisé le 17/05/2009 en langue arabe.

-* Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 21/05/2009 en langue arabe.

-* Entretien avec le directeur du bureau d'études EcoConserv, réalisé le 22/05/2009 en langue anglaise.

-* Entretien avec le directeur général de IES, réalisé le 28/05/2009 en langue anglaise.

-* Entretien avec un habitant du quartier de Darb al-Aḥmar ayant installé un système de récupération des déchets organiques, réalisé le 31/05/2009 en langue arabe.

¹⁰⁷ Les noms et prénoms ont été modifiés.

- * Entretien avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 02/06/2009 en langue anglaise.
- * Entretien avec le Gouverneur d'Alexandrie, le 03/06/2009 en langue arabe.
- * Entretien avec le chef comptable chez Ama Arab, réalisé le 05/06/2009 en langue anglaise.
- * Entretien traduit de l'arabe avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 06/06/2009 en langue arabe.
- Entretien avec un enseignant en ingénierie de l'environnement à l'Université de Qena, réalisé le 09/06/2009 en langue anglaise.
- * Entretien avec un membre du conseil d'administration de l'association REDEC de Qena, réalisé le 9/06/2009 en langue arabe.
- * Entretien avec le responsable financier chez Ama Arab, réalisé le 14/06/2009 en langue anglaise.
- * Entretien avec la chargée des relations extérieures chez Véolia Égypte, réalisé le 02/06/2009 en langue anglaise.
- * Entretien avec un cadre responsable chez Ecaru, réalisé le 13/07/2009 en langue anglaise.
- * Entretien avec le directeur général de Ecaru, réalisé le 13/07/2009 en langue anglaise.
- * Entretien avec le directeur de l'unité de contrôle de l'environnement (EMU) au gouvernorat d'Alexandrie, réalisé le 22/07/2009 en langue arabe.
- * Entretien avec l'adjoint du gouverneur d'Alexandrie, réalisé le 22/07/2009 en langue arabe.
- * Entretien avec le directeur de l'unité de contrôle de l'environnement au gouvernorat d'Alexandrie, réalisé le 05/08/2009 en langue arabe.
- * Entretien avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 05/08/2009 en langue anglaise.
- * Entretien avec le responsable technique chez IES, réalisé le 09/08/2009 en langue anglaise.
- * Entretien avec Moḥamed °Abdelkader¹⁰⁸, directeur de la GCBA, réalisé le 27/08/2009 en langue arabe.

2010

- * Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 05/01/2010 en langue anglaise.
- * Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 04/01/2010 en langue arabe.

¹⁰⁸ Les noms et prénoms ont été modifiés.

- * Entretien avec le chef du district de Zaweyya auprès du gouvernorat du Caire, réalisé le 13/05/2010 en langue arabe.
- * Entretien avec le chef du district de Zaweyya à la CCBA, réalisé le 13/05/2010 en langue arabe.
- Entretien avec un membre du conseil d'administration de l'association APE, réalisé le 18/05/2010 en langue anglaise.
- * Entretien avec le chef du district de Zaweyya chez Ama Arab, réalisé le 19/05/2010 en langue arabe.
- * Entretien avec le chef du district de Zaweyya chez Ama Arab, réalisé le 24/05/2010 en langue arabe.
- * Entretien avec *Salīm*¹⁰⁹, mo^callem sous-traitant de la zone ouest du secteur R13 de Zaweyya, réalisé le 24/05/2010 en langue arabe.
- * Entretien avec une responsable au ministère des Finances, réalisé le 02/06/2010 en langue française.
- * Entretien avec le président du Conseil populaire local du district de Zaweyya, réalisé le 07/06/2010 en langue arabe.
- * Entretien avec le chef du district de Zaweyya chez Ama Arab, réalisé le 08/06/2010 en langue arabe.
- * Entretien avec un *zabbāl* collectant à proximité du quartier, réalisé le 08/06/2010 en langue arabe.
- * Entretien avec le président du Conseil populaire local du district de Zaweyya, réalisé le 10/06/2010 en langue arabe.

2011

- * Entretien avec la responsable du projet Poverty Alleviation and Environmental Enhancement in Northern Cairo chez Cospe, réalisé le 19/04/11 en langue anglaise.
- * Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 20/04/2011 en langue anglaise.
- * Entretien avec Etaā'¹¹⁰ avocat dans le quartier des chiffonniers du Moqqatam, réalisé le 27/04/2011 en langue arabe.
- * Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 27/04/2011 en langue anglaise.

¹⁰⁹ Le prénom a été modifié.

¹¹⁰ Le prénom a été modifié.

- * Entretien avec le chef d'exploitation chez Ama Arab, réalisé le 03/05/2011 en langue anglaise.
- * Entretien avec Etaā' avocat dans le quartier des chiffonniers du Moqqatam, réalisé le 03/05/2011 en langue arabe.
- * Entretien avec Etaā' avocat dans le quartier des chiffonniers du Moqqatam, réalisé le 04/05/2011 en langue arabe.
- * Entretien avec un consultant pour le ministère de l'Environnement et professeur d'ingénierie environnementale à l'Université du Caire, réalisé le 05/05/2011 en langue anglaise.
- * Entretien avec un gestionnaire de projets chez Care Egypt, réalisé le 09/05/2011 en langue anglaise.
- * Entretien avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 10/05/2011 en langue anglaise.

2012

- * Entretien téléphonique avec Muriel Dreiffuss, enseignante chercheur, maître de conférence en droit administratif à la faculté de droit et de science politique de l'Université Lyon Lumière 2, réalisé le 06/01/2012 en langue française.
- * Entretien téléphonique avec le directeur de Ama Arab, réalisé le 12/03/2012 en langue anglaise.
- * Entretien téléphonique avec Fabrizio Maccaglia, enseignant chercheur, maître de conférence en géographie physique, humaine, économique et régionale à l'Université François Rabelais de Tours, réalisé le 28/04/12 en langue française.
- * Entretien avec le responsable de la coopération décentralisée propreté au Grand Lyon propreté, réalisé le 28/06/2012 en langue française.
- * Entretien avec le responsable financier du Grand Lyon propreté, réalisé le 28/06/2012 en langue française.

Résumé

Cette recherche s'inscrit au croisement de deux problématiques des études urbaines : le gouvernement urbain et les services publics en réseau. Elle étudie le cas de la gestion des déchets ménagers en Égypte à travers trois études de cas (Le Caire, Giza et Alexandrie) où la délégation du service à des entreprises européennes a transformé la gestion urbaine. Avant les Révoltes, l'Égypte, malgré des réformes de libéralisation économique et politique de façade, était demeurée un régime autoritaire et centralisé. Dans ce contexte d'une absence *a priori* de gouvernement urbain, comment assurer l'adaptation locale et la réponse aux besoins locaux d'une politique publique ? Proposant une grille de lecture du gouvernement urbain, nous étudions sa formation et/ou transformation et les conditions de la territorialisation des politiques publiques à travers la réforme de la gestion des déchets. Définissant ce service public comme « réseau mou », nous postulons qu'il a des caractéristiques propres à modeler le gouvernement urbain dans sa dimension institutionnelle et horizontale. Trois résultats peuvent être tirés de cette recherche. Tout d'abord, si l'État, pendant le processus de réforme, jouait un rôle central, une partie du service lui échappe dans l'implantation de la politique. Deuxièmement, ce réseau « mou » peut atteindre des objectifs de service public au même titre que les réseaux « durs » traditionnels (eau, assainissement, etc.). Troisièmement, que y compris dans un régime autoritaire, ce service public particulier, a stimulé la formation de gouvernements urbains dans une forme d'autonomie vis-à-vis de l'État.

Mots clefs : Réseau ; gouvernement urbain ; Égypte ; régimes autoritaires ; service public ; déchets.

Urban Governments in Authoritarian Regimes The Case of Solid Waste Management in Egypt.

Summary

This research is situated at the crossover between two issues in urban studies: urban government and networked public infrastructure. It explores the case of solid waste management reform in Egypt, through three case studies (Cairo, Giza and Alexandria) where the privatization of public utilities involving European companies has affected urban management. Before the Arab Spring (as the uprisings were called), Egypt was governed under an authoritarian and centralized regime, despite some surface economic and political reforms. In this context of an *a priori* absence of urban government, how can public policy be locally adapted to fit local needs? Developing a framework of analysis related to urban government, we study its formation and/or transformation and the condition through which public policies are translated into action on the ground through the reform of solid waste management. Defining this public utility as a "soft-network", we postulate that it has characteristics, which allow it to shape urban government in its institutional and horizontal dimensions. Three results can be drawn from the research. Firstly, we show that the State played a central role, during implementation at the local level. However, the State lost control of a part of the utility management in the process. Secondly, this "soft-network" was able to attain the objectives of a public utility, just as traditional "hard-networks" do (water, sanitation, etc.). Thirdly, even under an authoritarian regime, this specific public networked utility did indeed participate in the local formation of urban government in Egypt in a kind of autonomy from the State.

Key Words : Networked infrastructure; urban government ; Egypt ; authoritarian regimes ; public utilities ; waste